



PARECER DAS CONTAS
DE GOVERNO



EXERCÍCIO 2019

PROCESSO nº 2020/51110-0

**PARECER NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO
EXERCÍCIO 2019**

Guilherme da Costa Sperry
Procurador-Geral de Contas

Belém/PA
Julho/2020

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Sede Belém –

Av. Nª Sra. de Nazaré, 766 – Nazaré

(91) 3241-6555 CEP: 66.035-145

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

PROCURADORES DE CONTAS

SILAINE KARINE VENDRAMIN

FELIPE ROSA CRUZ

GUILHERME DA COSTA SPERRY

PATRICK BEZERRA MESQUITA

STEPHENSON OLIVEIRA VICTER

DEÍLA BARBOSA MAIA

STANLEY BOTTI FERNANDES

DANIELLE FÁTIMA PEREIRA DA COSTA

EQUIPE DE TRABALHO

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

GUILHERME DA COSTA SPERRY
Procurador-Geral de Contas

GABRIEL PONTES DOS SANTOS
Chefe de Gabinete

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL – CAO

STANLEY BOTTI FERNANDES
Coordenador

FELIPE ROSA CRUZ
Vice-Coordenador

ANA MARLY LAMEIRA DA SILVA

GILMAR CARNEIRO GOMES

IRAN SOARES DOS SANTOS

LENA MARCIA DE OLIVEIRA CAMPOS

SILVIA RAQUEL CASTANHOS SABAT

Sumário

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
2. CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ	11
2.1. Introdução	11
2.2. Evolução do Produto Interno Bruto (PIB), global e per capita, em 2019	12
2.3. Comércio exterior	17
2.4. Da verticalização das cadeias produtivas (mínero-metalúrgica e agronegócio)	18
3. CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO	21
4. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	23
5. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	26
5.1. Balanço orçamentário	27
5.2. Balanço patrimonial	27
5.3. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)	28
5.4. Demonstração das variações patrimoniais	29
5.5. Demonstração do fluxo de caixa	29
5.6. Resultados Orçamentário, Financeiro e Patrimonial Superavitários	31
5.7. Aumento da autossuficiência do Estado frente às despesas públicas	32
5.8. Composição das Despesas do Estado em Relação à Receita Total	33
5.9. Dívida ativa	33
5.10. Conclusões	34
6. GESTÃO FISCAL	35
6.1. Considerações iniciais a respeito da base de cálculo (Receita Corrente Líquida – RCL e Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA) para apuração do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF	35
6.2. Limites de gestão fiscal, exceto gastos com pessoal	36
6.3. Limite de gastos com despesas de pessoal – RGF – Exercício de 2019	37
7. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	45
8. FISCALIZAÇÃO EM TEMAS ESPECÍFICOS	48
8.1. Gestão Previdenciária	48
8.2. Gestão da Dívida Ativa	51
9. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES REFERENTES ÀS CONTAS DE 2018	54
9.1. Quanto aos instrumentos de controle	56
9.1.1. Que seja implementado efetivamente o controle de obras públicas a cargo do Poder Executivo , mediante sistema informatizado, envolvendo todos os atos praticados, desde a	

fase preliminar da licitação até a fase posterior à conclusão do objeto, registrando-os e consolidando-os, de modo que proporcione melhoria na gestão dos recursos públicos aplicados e garanta o exercício dos controles externo e social ao divulgar as informações. 56

9.1.2. Que seja implementado efetivamente o controle de transferências voluntárias efetuadas pelo Poder Executivo, mediante sistema informatizado, envolvendo todos os atos praticados, desde a fase preliminar à concessão até a apresentação da prestação de contas, registrando-os e consolidando-os, de modo que proporcione melhoria na gestão dos recursos públicos aplicados e garanta o exercício dos controles externo e social ao divulgar as informações. Além disso, seja designado órgão gestor do sistema. 57

9.1.3. Que seja instituído cadastro informativo dos créditos não quitados, mediante sistema informatizado, com a expedição de norma que obrigue consulta prévia pelos órgãos e entidades estaduais, evitando-se a celebração de atos com agentes inadimplentes. 58

9.1.4. Que seja implantado sistema de registro de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme dispõe a LRF, em seu art. 50, § 3º, considerando os critérios de transparência e controle social. 59

9.1.5. Que no aplicativo "Tá na Mão" sejam acrescentados serviços essenciais, como saúde e educação, com o objetivo de ampliar o controle social em áreas prioritárias. 60

9.2. Quanto ao controle interno do poder executivo 61

9.2.1. Que a Auditoria Geral do Estado (AGE), enquanto órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, exerça suas competências no sentido de: 61

a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, aferindo o desempenho ao comparar analiticamente os resultados previstos com os resultados obtidos. 61

b) avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. 63

c) exercer suas funções próprias de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão, com emissão de relatório. 64

d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado. 65

9.3. Quanto ao planejamento e execução orçamentária. 66

9.3.1. Que sejam somente consideradas aumento permanente de receita, no Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA), as receitas provenientes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, de acordo com o art. 17 da LRF. 66

9.3.2. Que apenas DOCC consideradas novas constem no Demonstrativo da Margem Líquida de Expansão, de acordo com o disposto no art. 17 da LRF, bem como conste seu detalhamento na Memória de Cálculo. 67

9.3.3. Que os indicadores de processo sejam aferidos anualmente por programas temáticos por todas as regiões de integração quanto à eficiência e eficácia. 67

- 9.3.4. Que sejam disponibilizados no sistema de monitoramento e avaliação, relatórios gerenciais consolidados por indicadores de processo e de resultado, por metas regionalizadas, por metas físicas e financeiras, por programa e por Região de Integração..... 68
- 9.3.5. Que seja criado mecanismo que permita o monitoramento da inclusão e da implementação das demandas levantadas pelos órgãos de controle e pela sociedade nas audiências públicas referentes à elaboração dos instrumentos de planejamento. 69
- 9.3.6. Que sejam ampliados à população os serviços de saneamento básico estabelecidos no programa específico do PPA, de modo que os indicadores constantes do Mapa da Exclusão Social apresentem resultados satisfatórios. 69
- 9.3.7. Que sejam estabelecidas na LDO as normas relativas ao controle de custos, conforme determinação do art. 4º, I, “e” da LRF. 70
- 9.3.8. Que os percentuais de repartição do limite da despesa total com pessoal entre os órgãos do Poder Legislativo sejam estabelecidos na LDO, em conformidade com o disposto no art. 20, § 1º, da LRF. 71
- 9.3.9. Que junto ao Demonstrativo de Metas Anuais que compõe o anexo de Metas Fiscais da LDO faça constar, além da metodologia, a memória de cálculo (LRF, art. 4º, § 2º, II) da receita e da despesa, em contas analíticas. 72
- 9.3.10. Que faça constar no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO as informações referentes aos programas e aos beneficiários, conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN..... 73
- 9.3.11. Que as dívidas em processo de reconhecimento, quando previstas no Demonstrativo de Riscos e Providências do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, sejam alocadas conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN..... 73
- 9.3.12. Que no Demonstrativo Regionalizado e Setorizado das Receitas e Despesas da LOA constem as receitas e despesas de forma setorizada..... 74
- 9.3.13. Que o Demonstrativo Regionalizado dos Percentuais de Incidência sobre as Receitas e Despesas Decorrentes de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia da LOA apresente a incidência da renúncia de receita sobre as receitas e as despesas..... 74
- 9.3.14. Que na elaboração da LOA sejam observadas as metas fiscais aprovadas na LDO.... 75
- 9.3.15. Que haja consistência entre os valores estimados de renúncia de receita na LDO e na LOA. 76
- 9.3.16. Que sejam apresentadas as medidas de compensação ao aumento das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado junto à LOA, conforme determina o art. 5º, II, da LRF. 76
- 9.3.17. Que seja observado, na constituição da Reserva de Contingência junto ao orçamento fiscal, o montante determinado na LDO. 77
- 9.3.18. Que, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), seja observado o que determina a LDO quanto à alocação das despesas com capacitação e valorização de servidores, financiadas com recursos do Tesouro Estadual, no âmbito do Poder Executivo. 77
- 9.3.19. Que, no Demonstrativo da Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro da LOA, os valores resultantes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza

tributária, dos quais decorram renúncia de receita, sejam compatíveis com os apresentados no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.....	78
9.3.20. Que, ao elaborar o PLOA, a função “Encargos Especiais” seja combinada apenas com suas subfunções típicas.....	78
9.3.21. Que, na LOA, sejam incluídas na programação do orçamento de investimento das empresas apenas dotações para investimentos previstos expressamente na LDO.....	79
9.4. Quanto à fiscalização em tema específico – TRANSPARÊNCIA	79
9.4.1. Que o portal da transparência do Poder Executivo (www.transparencia.pa.gov.br) seja mantido com informações atualizadas e detalhadas, bem como forneça relatórios em diversos formatos eletrônicos, de modo a facilitar a análise das informações e o efetivo controle social, conforme determina a Lei n. 12.527/2011, quanto às informações de todos os órgãos e entidades públicas, e, notadamente, quanto:	79
a) aos gastos com educação nos diferentes níveis de ensino, inclusive discriminando os gastos relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);	79
b) aos gastos com saúde nas diferentes modalidades (saúde da família, saúde básica, serviços de alta e média complexidade), inclusive quantos às despesas de hospitais administrados por contrato de gestão e às decorrentes de sentenças judiciais;	80
c) aos procedimentos licitatórios e contratações diretas pelos órgãos e entidades da administração estadual;	82
d) aos gastos relacionados ao saneamento básico, fornecendo dados estatísticos e informações consolidadas;	82
9.5. Quanto à gestão de área de governo - EDUCAÇÃO	83
9.5.1. Que promova a ampla divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações das metas de Planos Estadual (PEE) 2015-2025 nos sítios institucionais da internet das instâncias indicadas no art. 3º c/c o art.9º da Lei Estadual nº 8.186/2015, assim como do art. 2º, II.	83
9.5.2. Que sejam monitoradas as metas de nº 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17 e 20 do PEE 2015-2015.	84
9.5.3. Que seja monitorada a execução do projeto “Aprender Mais Ensino Fundamental”, integrante do PEE 2015-2025.....	84
10. RECOMENDAÇÕES.....	86
11. CONCLUSÕES.....	87

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os autos da análise das Contas do Governo do Estado do Pará, referentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Helder Zahluth Barbalho.

Nos termos do art. 135, inciso XIX, da Constituição do Estado do Pará *“competê privativamente ao Governador prestar anualmente à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”*.

Antes de ser submetido ao julgamento do Poder Legislativo estadual, porém, este processo de contas deve ser devidamente remetido à apreciação do Tribunal de Contas do Estado (TCE/PA), que, como órgão auxiliar do controle externo, emitirá parecer prévio, consoante disposto no artigo 116, inciso I, da Constituição estadual, no *caput* do artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei Complementar estadual nº 81/2012 – Lei Orgânica do TCE/PA (LOTCE/PA, artigo 30, § 3º).

Por seu turno, o procedimento de apreciação das contas do Governo do Estado está estabelecido na Lei Complementar estadual nº 81/2012 (artigo 30) e no Regimento Interno da Corte de Contas paraense – RITCE/PA (Ato 63/2012 e alterações posteriores), sendo obrigatória a audiência do Ministério Público de Contas, no prazo de até 08 (oito) dias, conforme expressamente consignado no inciso I do artigo 86 e no artigo 95, inciso II, ambos do RITCE/PA.

O parecer ministerial é elaborado com lastro nos documentos apresentados pelo Poder Executivo, listados no artigo 98 do RITCE/PA¹, assim como no Relatório emitido pela comissão técnica especialmente designada para análise e instrução deste processo (acostado às fls. 01-156 do Volume 6 dos autos).

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

O Relatório da comissão técnica especial e o parecer do Ministério Público de Contas do Estado darão subsídios à proposta de Parecer Prévio, a ser produzida pela Exma. Sra. Relatora, Conselheira Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes, para, finalmente, ser levada à apreciação e aprovação do Tribunal Pleno, na linha do rito procedimental descrito nos artigos 100 a 103 do RITCE/PA.

No exame dos autos, a diligente comissão técnica especial formada para a análise das Contas ofertou detalhado e percuciente Relatório (jungido às folhas 01 a 156 do Volume 6), no qual realizou a verificação das formalidades e análise geral da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do exercício de 2019, averiguando, ainda, se os resultados foram adequadamente evidenciados no BGE.

Ao final, apresentou conclusões pontuais sobre todos os tópicos analisados e sugeriu a emissão de 45 (quarenta e cinco) recomendações direcionadas ao Poder Executivo estadual, sendo 29 (vinte e nove) reiteradas – em virtude de indigitado descumprimento (total ou parcial) de recomendações expedidas no exercício de 2018 pelo TCE/PA, evidenciado no monitoramento realizado pela referida comissão especial – e 16 (dezesseis) novas formulações (*cf.* itens 8 e 9 do Relatório – págs. 249-276).

Excepcionalmente, em razão da situação de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, o Poder Executivo enfrentou dificuldades operacionais em observar o prazo constitucional e legal de remessa de todas as informações, dados e documentos necessários à instrução das contas do exercício de 2019.

Contudo, como bem lembrou a comissão técnica do Tribunal, a Assembleia Legislativa do Estado – ALEPA deferiu a prorrogação do prazo de remessa da íntegra da documentação das Contas anuais do Governo do Estado ao TCE/PA, relativas ao exercício de 2019, para 30 de junho de 2020 (*vide* Ofícios nº 106/2020-AJ/ALEPA e nº 246/2020-GP/ALEPA, às fls. 3-4 e 11 do Volume 1).²

Dito isso, faz-se ainda necessário aduzir nesta introdução que, diferentemente das contas anuais de gestão apresentadas pelos gestores públicos dos diversos órgãos e Poderes do Estado, as Contas do Governador do Estado expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Dito de outro modo:

² Apesar da prorrogação autorizada pela ALEPA, impende ressaltar que o Governo do Estado protocolizou, em 06/04/2020, o Ofício nº 196/2020/GS/SEFA, no qual apresentou (em mídia) documentos e dados parciais (Balanço Geral do Estado – BGE do exercício de 2019 e Relatório Anual do Sistema de Controle Interno) relativos à prestação de contas em exame (ver fl. 6-7 do Volume 1).

são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa auditada (*in casu*, o Estado do Pará).

Malgrado seu julgamento caiba à ALEPA, as competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas e indissociavelmente ao Ministério Público de Contas – notadamente a de prestar auxílio ao Legislativo no desempenho desta sua função atípica (decisória), qual seja, o julgamento sobre as contas anuais do chefe do Executivo – merecem especial deferência, eis que o produto final da análise destes Órgãos de controle externo (parecer prévio do TCE/PA³) constitui o principal elemento técnico que norteará a decisão do Parlamento estadual.

Com efeito, a documentação listada no artigo 98 do RITCE/PA deve revelar, em essência: (i) o cumprimento das normas (princípios e regras) de finanças públicas, com especial atenção ao atendimento dos limites constitucionais e legais de gastos previstos para saúde, educação e de despesas com pessoal; (ii) demonstrar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, com os devidos registros da arrecadação da receita, execução das despesas, das operações de crédito, assim como dos níveis de endividamento da Unidade Federativa; e (iii) a observância dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância destes com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Vale dizer, na análise técnica das contas do Governo do Estado, para além do estrito cumprimento dos princípios e regras constitucionais e legais de direito financeiro, constitui fator preponderante avaliar se a conduta do administrador no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas está em consonância com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Feitas estas breves anotações introdutórias, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará passa à análise daqueles que considera como principais pontos do manancial de informações constantes dos autos, aproveitando, sempre que possível, a coletânea de informações prestadas no Relatório emitido pela comissão especial dessa Corte de Contas, de modo a imprimir a celeridade regimental imposta ao *Parquet* de Contas para a emissão deste parecer e de evitar repetições desnecessárias à finalidade desse trabalho, que, ao fim e ao cabo, tem como escopo dar todo o auxílio técnico necessário à ALEPA para o julgamento das Contas.

³ Elaborado a partir das considerações, análise e opiniões emitidas no Relatório da comissão especial e neste Parecer ministerial.

2. CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ

2.1. Introdução

O contexto econômico e social em que se desenvolveram as ações do Poder Executivo Estadual em 2019, acha-se demonstrado pelos indicadores de situação socioeconômica, criteriosamente selecionados e expostos pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará no item 1 do Relatório de análise das Contas do Governador relativas ao exercício sob análise.

Antes de adentrar na análise específica do ponto em relevo, porém, faz-se necessário tecer breves considerações sobre premissas jurídicas básicas que devem nortear a atuação estatal, segundo os mandamentos constitucionais postos.

Nesse prisma, a Constituição Federal de 1988 elenca, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3, inciso III).

Mais adiante, ao tratar da ordem econômica e financeira, a Carta Cidadã de 1988 destacou a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VII).

A importância que o Poder Constituinte Originário deu ao enfrentamento da histórica desigualdade regional existente na Nação pode ser também evidenciada na alínea “c” do inciso I do art. 159 da CF/88, regulamentada pela Lei Federal nº 7.827, de 27/09/1989, que instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO.

Esses são apenas alguns exemplos positivados no ordenamento jurídico nacional sobre a quadra histórica do constitucionalismo brasileiro em que surge o Texto Magno de 1988. É dizer, diante das novas necessidades sociais, ela emerge em um cenário consolidado da teorização do Estado Social, no qual os anseios por melhores condições sociais devem permear as preocupações do Estado e, consequentemente, de seus agentes políticos, exigindo deste medidas assecuratórias dessa dimensão de direitos fundamentais.

Nesse sentido, Norberto Bobbio assevera que a proteção dos direitos sociais requer uma atuação estatal de forma ativa, diferente da solicitada (ou não solicitada)

durante o Estado Liberal, produzindo tal organização dos serviços públicos, que teria sido a responsável pelo surgimento do próprio Estado Social.⁴

No mesmo sentido, ao tratar sobre o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) na evolução do Estado e da Ordem Econômica, Pedro Lenza destaca que:

“Uma das várias lições que podem ser extraídas da obra de Wilensky, e talvez a mais adequada ao tema aqui desenvolvido, consiste na verificação de que a assistência prestada pelo Estado do bem-estar (*Welfare State*), ou Estado assistencial, não é oferecida como caridade, mas sim como um direito político.”⁵

Nessa perspectiva, e com base nos elementos coletados e expostos pela equipe técnica do TCE/PA – traçadas as correlações entre o desempenho de indicadores econômicos e de bem-estar social –, cabe oferecer algumas reflexões sobre aspectos dessa dinâmica, com a finalidade de contribuir, em alguma medida, para eventual reformulação ou reavaliação de programas e políticas públicas que possam melhorar os indicadores de desenvolvimento econômico do Estado do Pará.

2.2. Evolução do Produto Interno Bruto (PIB), global e per capita, em 2019

O PIB brasileiro passou de R\$ 7,2 trilhões em 2018, para R\$ 7,7 trilhões em 2019. Em termos nominais, houve, pois, um crescimento de 7,9%. Descontando-se a inflação do período (de 4,31%, se considerada a inflação medida pelo IPCA), apura-se o crescimento real de 3,5%.

No mesmo período, o PIB do Pará registrou um crescimento nominal de 8,4%, passando de R\$ 165,9 bilhões em 2018, para R\$ 179,8 bilhões em 2019. Descontada a inflação, o crescimento real foi de 3,9%.

O incremento do PIB paraense, discretamente maior em relação à média nacional, e influenciado, sobretudo, pelos exportáveis paraenses do setor minero-metalúrgico, não produziu alterações na participação deste Estado na formação do PIB brasileiro. Há 6 anos essa participação acha-se estacionada em torno de 2,3%.

Trata-se de um quadro inquietante, sobretudo porque a evolução do PIB paraense não tem acompanhado o crescimento da população deste Estado. É o que se percebe na evolução do PIB per capita. Enquanto o PIB total do Pará alcançou um

⁴ In Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, p. 72.

⁵ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Capítulo 20.

crescimento nominal de 7,9%, como já foi dito, o PIB per capita registrou o incremento nominal de 6,8% (de R\$ 17,6 mil para R\$ 18,8 mil).

Isso significa que a população do Estado cresceu mais que proporcionalmente em relação ao PIB. No período de 2014 a 2019, o PIB per capita médio brasileiro cresceu nominalmente 30,7% (de R\$ 28,0 mil, para R\$ 36,6 mil). No mesmo hiato de tempo, o PIB per capita paraense passou de R\$ 15,7 mil para R\$ 18,8 mil.

Houve, assim, um crescimento nominal de apenas 19,7%, ou seja, o equivalente a 62,2% do crescimento nominal da média nacional. Em consequência, o PIB per capita paraense, que em 2014 equivalia a 55,9% da média nacional, passou a corresponder, em 2019, a apenas 51,2% dessa média. Uma redução substancial.

Na realidade, o quadro é ainda mais grave. Grande parte do PIB paraense é formado pela produção minero-metalúrgica. Em larga medida, essa produção é somente gerada no Pará, sendo seus benefícios, também em grande parte, usufruídos fora deste Estado. Somente uma parcela minoritária da renda gerada no Pará permanece no território paraense.

O quadro a seguir exemplifica o fenômeno, comparando volumes como PIB total e per capita, depósitos bancários à vista, à prazo e em caderneta de poupança, em localidades que estão ou não sob a influência direta da produção de exportáveis minero-metalúrgicos.

(Em R\$ 1,00)

Especificação	PIB em 2017		Depósitos Bancários em 2018 (à vista, à prazo e poupança)	Dep. s/PIB Total %
	Total	Per Capita		
Brasil	6.583.300.000.000	31.834	2.127.870.406.505	32,3
Paraná	421.375.000.000	37.221	115.379.566.121	27,4
Pará	155.195.000.000	18.549	23.538.079.668	15,2
Curitiba	84.702.356.720	44.385	54.632.455.300	64,5
Belém	30.238.483.960	20.821	13.411.832.481	44,4
Santarém	4.835.187.730	16.318	785.948.973	16,3
Barcarena	4.815.194.140	39.733	231.323.142	4,8

Marabá	8.596.000.280	31.650	782.921.877	9,1
Parauapebas	18.431.904.400	91.087	669.730.640	3,6

Fonte: IBGE, Estados e Cidades.

Do quadro acima, extrai-se que o PIB per capita de Parauapebas (R\$ 91,1 mil), em 2017, correspondia a 2,1 vezes o de Curitiba, 2,5 vezes o do Paraná, 4,4 vezes o de Belém e 4,9 vezes o do Pará. Mas, ao final de 2018, o volume de depósitos bancários (à vista, à prazo e em caderneta de poupança), em Parauapebas, correspondia a somente 3,6% do que fora o PIB daquele Município no ano anterior, contra 64,5% em Curitiba, 27,4% no Paraná, 44,4% em Belém e 15,2% no Pará.

Algo semelhante ocorreu em Barcarena e Marabá, que, assim como Parauapebas, têm sua produção fortemente influenciada pelos exportáveis minero-metalúrgicos.

Santarém, que está fora dessa cadeia produtiva, com PIB per capita substancialmente menor, tem uma taxa de depósitos bancários bem mais elevada. O volume de depósitos bancários em Santarém, em 2018, era maior até mesmo em termos absolutos.

De outra banda, para fins exemplificativos, o PIB de Parauapebas, em 2017, era 3,8 vezes maior que o de Santarém, porém, seu volume de depósitos bancários em 2018 correspondia somente a 85,2% do volume registrado em Santarém.

Se, de um lado, essas cifras evidenciam as limitações de conceitos como o PIB per capita, como indicadores de desenvolvimento. De outra parte, também demonstram o baixo impacto que a cadeia minero-metalúrgica produz, no desenvolvimento econômico das localidades onde ela é exercitada com maior intensidade.

Com efeito, o que a história e os indicadores sociais vêm mostrando é que essas localidades acabam se tornando apenas polos de alta exploração de recursos (não renováveis) – extraídos, muitas vezes, sem o devido grau de sustentabilidade, de modo até mesmo predatório –, passando ao largo dos benefícios que essa geração de riqueza poderia proporcionar.

O quadro 1.21 (“Notas por pilares do estado do Pará – 2019”) constante da pág. 59 do Relatório técnico ilustra bem o que estamos tratando.

Enquanto o Pará figura, em relação aos demais Estados e ao Distrito Federal, em posições de liderança em pilares como “potencial de mercado” (3ª posição) e “solidez fiscal” (na 4ª colocação), naqueles relacionados a fatores que revelam maior grau de desenvolvimento – tais como: “sustentabilidade social” (26º no ranking); “educação” (26º colocado); “infraestrutura” (25º lugar); dentre outros – ele amarga péssimos níveis de competitividade, ficando muito abaixo das médias nacionais.

Essa configuração, combinada com o fenômeno há pouco exposto (de um crescimento da população mais que proporcional em relação ao PIB) tem como resultado um quadro dramático, com evidente tendência ao agravamento.

Uma população que cresce mais rapidamente que o PIB, já é, por si, um grave fenômeno, pois implica uma tendência ao empobrecimento. Se, adicionalmente, uma grande parte do PIB não é internalizada nos locais de geração, o resultado inevitável é a aceleração do processo de pauperização da população.

Como dito, esse processo é refletido diretamente nos indicadores sociais do Pará. Segundo o Mapa da Exclusão Social, em 2018, cerca de 41,5% dos paraenses viviam abaixo da linha de pobreza, o que equivale a quase o dobro da proporção registrada para o Brasil (22,8%) no mesmo período.

Se desmembrado por região de integração, esse indicador se revela ainda mais grave: em 05 (cinco) das 12 (doze) regiões de integração do Pará, a proporção de paraenses que vivem abaixo da linha de pobreza supera os 50%.

Ainda segundo a mesma fonte, e para o mesmo período, apenas 50% dos domicílios paraenses eram abastecidos com água da rede geral, sendo que só 15,3% deles dispunham de esgotamento sanitário.

Tem-se, então, um ciclo vicioso decorrente de um expressivo e contínuo aumento de parcela da população que pouco contribui (devido a diversos fatores, dentre os quais, o baixo nível de renda) para a formação da receita pública, mas que, consequentemente, demanda um aumento da despesa pública. Vale dizer, nas parcelas hipossuficientes sob o ponto de vista econômico a dependência em relação aos sistemas estatais de bem estar social (educação, proteção à saúde, habitação, etc.) é naturalmente maior.

Não se pode olvidar, por outro lado, que ao longo de 2019 a admissão de novos empregados no Pará foi maior que os desligamentos. Foram criados 13.075 novos postos de trabalho (contra 15.286 em 2018).

Em contrapartida, de 2018 para 2019 a população paraense na faixa dos 15 aos 59 anos passou de 5.750.867 para 5.841.345 pessoas. Ou seja, houve um aumento de 90.478 indivíduos. Sem levar em conta o contingente desempregado pré-existente, esses quantitativos já evidenciam o baixo impacto produzido pela criação dos mencionados 13 mil novos postos de trabalho.

Evidentemente que a geração de novos postos de trabalho deve ser encarada como um aspecto positivo. Todavia, num contexto mais amplo, esses números nos parecem aquém do necessário para se considerar iniciado um processo de reversão do quadro existente. A reversão desse quadro é, certamente, um dos principais desafios que o Pará necessita enfrentar e vencer, preferencialmente, num futuro próximo.

Nesse sentido, mostra-se imperioso: que o ritmo de crescimento do PIB estadual seja maior que a taxa de crescimento da população; diversificar a economia; gerar novos postos de trabalho em quantidades capazes de inverter a curva de evolução do desemprego; e internalizar os resultados do crescimento econômico.

O alcance desses objetivos depende, dentre outras medidas, da verticalização das cadeias minero-metalúrgicas e da neutralização das perdas tributárias decorrentes dos benefícios fiscais concedidos aos exportáveis paraenses (o que pode proporcionar ao Pará meios para realizar os investimentos que esses objetivos demandam).

Sabe-se, por outro lado, que este trabalho não depende exclusivamente do Governo do Pará. Mas cabe, ao Poder Executivo, em conjunto com a ALEPA, os congressistas da região, num diálogo constante com o setor privado e com a União, buscar as condições e estabelecer as políticas públicas necessárias a esses avanços.

A propósito, o Programa Startup Pará (<https://startuppera.fapespa.pa.gov.br/>) é digno de observação, eis que aparenta reunir as ideias aqui defendidas em diversas áreas temáticas estratégicas (incluindo a mineração, que será objeto de considerações específicas adiante).

Embora incipiente, segundo consta de seu *site* oficial o Startup Pará foi criado para apoiar projetos, ainda que em fase de ideação, voltados à criação e implementação de soluções, métodos e processos de base tecnológica, que explorem a inovação e a cultura empreendedora como instrumento estratégico para contribuir com o desenvolvimento sustentável do Estado.

2.3. Comércio exterior

O quadro a seguir resume, em US\$ bilhões, a evolução do comércio exterior brasileiro, no período de 2016 a 2019.

(Em US\$ Bilhões)							
	Ano	E	I	S	C%	E + I	Ev. %
Brasil	2016	185,2	137,6	47,6	134,6	322,8	-
	2017	217,7	150,8	66,9	144,4	368,5	14,2
	2018	239,9	181,2	58,7	132,4	421,1	14,3
	2019	225,4	177,3	48,1	127,1	402,7	-4,4
Pará	2016	10,5	1,7	8,8	617,6	12,2	-
	2017	14,5	0,9	13,6	1.611,1	15,4	26,2
	2018	15,6	1,2	14,4	1.300,0	16,8	9,1
	2019	17,8	1,2	16,6	1.483,3	19,0	13,1

E = Exportação. I = Importação. S = Saldo Comercial (E – I). C% = Cobertura Percentual: $[(E/I - 1) \cdot 100]$. E + I = Montante do Comércio Exterior. Ev% = Evolução percentual do comércio exterior.

Fonte: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Os componentes mais utilizados para a análise do desempenho são: o volume de comércio exterior (soma das exportações com as importações), a taxa de cobertura (razão entre exportações e importações) e o saldo comercial (exportações menos importações).

No período 2016 a 2019, o maior volume de comércio exterior aconteceu em 2018, quando atingiu a cifra de US\$ 421,1 bilhões. As exportações cresceram 32,4% em relação ao ano anterior, o que permitiu suportar um aumento de 20,2% nas importações e, ainda assim, fechar o ano com um saldo comercial de US\$ 58,7 bilhões.

Segundo o Estudo Especial nº 66/2019, do Banco Central do Brasil, os resultados de 2018 foram alcançados, principalmente, por causa da guerra comercial entre China e EUA, que abriu espaço para produtos brasileiros no mercado chinês. Em 2019, ausente esse fator, as exportações brasileiras caíram em relação ao ano anterior, ainda que tenham sido maiores que em 2017. O volume de comércio exterior se reduziu em 4,4%.

No mesmo período, as exportações paraenses mantiveram um consistente crescimento. De 2016 para 2017, o crescimento foi 38,1%. Em 2018, o crescimento ficou em 7,6%. Em 2019, a taxa de crescimento saltou para 14,1%. Ao longo desse período, as importações caíram de US\$ 1,7 bilhão (2016), para US\$ 1,2 bilhão (2019). Em

consequência, o saldo comercial saltou de US\$ 8,8 bilhões em 2016, para US\$ 16,6 bilhões em 2019. A taxa de cobertura, que foi 617,6% em 2016, passou para nada menos que 1.483,3% em 2019.

Observe-se que a taxa de cobertura no Pará é sistemática e substancialmente mais elevada que a média brasileira. No período 2016 a 2019, a taxa de cobertura mais elevada, em termos nacionais, foi a de 2017, da ordem de 144,4%. No mesmo ano, a taxa de cobertura paraense ficou em 1.611,1%. Ou seja, a média nacional significou apenas 9,0% da taxa paraense de 2017 e 9,7% da taxa de cobertura apurada no Pará em 2019 (1.483,3%).

Esses resultados ocorrem e se repetem porque o aparelho produtivo paraense é predominantemente dedicado à exportação de matérias primas. O setor produtivo paraense praticamente não processa insumos importados. As importações de 2019 corresponderam a apenas 70,6% do que foram em 2016. De 2018 para 2019, o volume de importações permaneceu estagnado.

Em tais circunstâncias, o saldo da balança comercial paraense – que deixou de ser o segundo maior e se tornou o maior de todos saldos estaduais – embora não seja má notícia para o Brasil, também não chega a ser boa notícia para o Pará. Seria se esse saldo, sem deixar de ser um dos maiores do país, convivesse com uma taxa de cobertura pelo menos próxima da média nacional, o que só ocorrerá se o parque industrial paraense adquirir uma nova configuração.

2.4. Da verticalização das cadeias produtivas (mínero-metalúrgica e agronegócio)

Um dos pontos estratégicos para a verticalização dessas cadeias produtivas, é a instalação de uma estrutura para produção de aço em Marabá⁶.

Segundo estudo realizado pela então Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Pará – CDI/PA (hoje Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará – CODEC), e exposto na Nota Técnica nº 01/2009 – CDI/PA⁷, de março de 2009, essa estrutura poderia gerar 19.900 postos de trabalho, sendo 5.000 indiretos e 14.900 diretos, estes últimos distribuídos em 40 empresas: uma siderurgia/aciaria

⁶ Nesse sentido, vale a referência à seguinte matéria divulgada, em 26/11/2019, pela Secretaria de Comunicação do Estado: <<https://agenciapara.com.br/noticia/16578/>> Acesso: 28/07/2020.

⁷ Documento anexo.

(4.000 empregos), 14 indústrias metal-mecânicas (8.400 empregos), e 25 de logística (2.500 empregos).

Essa unidade fabril poderia produzir aproximadamente 2 milhões de toneladas/ano de chapas e 500 mil toneladas/ano de bobina quente. Seria o primeiro passo efetivo para a verticalização da cadeia Ferro-Carajás.

À época da formulação dos primeiros estudos para instalação dessa planta industrial (2009), o preço da tonelada de placa oscilava entre US\$ 450.00 e US\$ 580.00. Já o preço da bobina quente variava entre US\$ 500.00 e US\$ 600.00. Isso porque, com a crise econômica, o preço desses produtos caíra para pouco mais da metade de sua cotação média anterior à crise. Mesmo assim, o projeto tinha viabilidade econômica imediata, com potencial para geração de divisas de aproximadamente US\$ 1,2 bilhão.

A hidrovía Marabá-Vila do Conde seria o principal modal de transporte. A partir do sexto ano de funcionamento da planta industrial, essa hidrovía movimentaria 17,2 milhões de toneladas, sendo 10 milhões de toneladas no sentido Marabá/Vila do Conde e 7,2 milhões de toneladas no sentido Vila do Conde/Marabá.

Para garantir o tráfego eficaz e seguro entre o Porto Público de Marabá e o Porto Fluvial de Vila do Conde, será necessário concluir a hidrovía, hoje dependendo, principalmente, do derrocamento do “Pedral do Lourenço”, e dos demais serviços complementares de batimetria, balizamento, sinalização etc., ao longo da hidrovía.

A execução desse projeto foi interrompida em 2011. As iniciativas noticiadas em 2019, se referem à assinatura de protocolos de intenções, tendo em vista a possível retomada do projeto.

Ocorre que a hidrovía do Tocantins, compõe o chamado “Arco Norte”, que, de imediato, proporcionará economicidade e competitividade ao agronegócio da região, facilitando o acesso ao terminal exportador de Vila do Conde. Ou seja, independentemente do início do processo de verticalização da cadeia Ferro-Carajás, a hidrovía do Tocantins já produziria imediatos benefícios à economia paraense.

A implantação do polo siderúrgico de Marabá e de outros projetos, como a já autorizada Zona de Processamento de Exportações (ZPE) em Barcarena (criada pelo Decreto Federal nº 97.663/1989, e, atualmente, regulada pelas disposições do Decreto Federal nº 898, de 17/08/1993), potencializam a verticalização das cadeias minero-metalúrgicas, como importante ação para o enfrentamento e a superação dos graves

problemas que afetam e obstaculizam o desenvolvimento econômico e social do Estado do Pará.

Nesse mesmo panorama, o setor do agronegócio, que possui alta relevância na economia paraense – apesar de ter sofrido, em 2019, ligeira redução no saldo entre admissões (26.405) e desligamentos (26.525) –, necessita de especial atenção no que concerne ao beneficiamento de grãos e dos produtos e subprodutos pecuários.

Sabe-se, ademais, que este é um segmento que tradicionalmente emprega grande quantidade de mão de obra, porém, de modo geral, com baixos salários. Neste sentido, deve-se pensar na verticalização do agronegócio, como forma de dinamização de toda essa cadeia produtiva e também como medida de geração de empregos diretos e indiretos, assim como de incremento do faturamento e da renda dos partícipes que movimentam o setor.

Por fim, vale ainda reforçar a necessidade desses processos produtivos atenderem aos princípios e regras de sustentabilidade ambiental, de modo a preservar as riquezas e toda a biodiversidade da região para as futuras gerações, bem como de evitar danos e degradação ao meio ambiente.

O equilíbrio entre a exploração (consciente) dessas commodities com ações inovadoras e sustentáveis certamente é um caminho que resultará numa melhoria dos indicadores relacionados aos pilares de desenvolvimento econômico, colocando o Estado do Pará em posições de competitividade social mais condizentes com todo o seu potencial de mercado.

3. CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO

As atribuições do Sistema de Controle Interno – SCI dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário paraense estão fixadas, de modo geral, pela Constituição do Estado do Pará, em seu art. 121, incisos I a IV.

No que concerne em específico ao Poder Executivo, tais disposições constitucionais estão fundamentalmente regulamentadas em dois diplomas normativos: a Lei estadual nº 6.176/1998 e o Decreto estadual nº 2.536, de 03/11/2006.

Ao instituir o Sistema de Controle Interno – SGI do Poder Executivo, a Lei nº 6.176/1998 o estruturou em dois níveis: no primeiro nível, a Auditoria Geral do Estado – AGE, como órgão central do SCI; no segundo nível, os órgãos setoriais (Unidades de Controle Interno – UCIs), no âmbito dos órgãos da Administração Direta e nos entes da Administração Indireta.

Ademais, vale destacar também o Decreto estadual nº 1.359, de 31/08/2015, o qual regulou “o acesso a informações previsto nos incisos X e XXXIII do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal e no inciso II do art. 29 e no § 5º do art. 286 da Constituição do Estado do Pará e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”. Isso porque ele acrescentou novas atribuições à AGE, além daquelas fixadas pelos diplomas há pouco citados. O conjunto resultante de atribuições da AGE acha-se exposto, sucintamente, na análise do TCE/PA (item 2 do Relatório técnico).

Sobre as deficiências do Controle Interno, durante o exercício de 2019, a Auditoria Geral do Estado mencionou em seu relatório a evasão de técnicos daquele órgão. Dos 40 Auditores de Finanças e Controle – AFCs originalmente previstos em lei, a AGE dispõe de somente 10. Logo, com um quadro de pessoal reduzido, torna-se difícil que o órgão se desincumba das tarefas que lhe competem.

O TCE relata que, segundo informou a AGE, todos os 71 órgãos e entes que compõem o Poder Executivo dispõem de Unidades de Controle Interno – UCIs. Não obstante, foram apresentados Relatórios de Prestação de Contas de somente 29.

Ao que parece, o quantitativo de técnicos lotados nas atividades de Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo, necessita ser revisto. O momento, contudo, é de restrições a novas contratações e reestruturação de carreiras, eis que em vigência, desde maio de 2020, a Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Nesse cenário, no que diz respeito especificamente à AGE, faz-se necessário normatizar as rotinas operacionais do órgão, de modo a conferir maior racionalidade à utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis.

É também necessário atualizar os próprios diplomas legais que regulamentam a matéria. A Lei Estadual nº 6.176, por exemplo, instituiu as Unidades de Supervisão, no âmbito das Secretarias Especiais. Por seu turno, o Decreto Estadual nº 2.536, de 03/11/2006, em seu artigo 24, estabeleceu que as Unidades de Supervisão são “subordinadas hierarquicamente ao Secretário Especial de Estado e técnica e normativamente à Auditoria-Geral do Estado”. O artigo 25 do mesmo Decreto elenca as atribuições das Unidades de Supervisão, configurando-as como instâncias intermediárias entre a AGE e as UCIs.

Ocorre que as Secretarias Especiais há muito deixaram de existir, e, não obstante, as atribuições que competiam às Unidades de Supervisão – essenciais ao bom funcionamento do SCI – não foram transferidas a nenhum dos órgãos remanescentes, ou entre estes distribuídas.

Face ao que se verificou pela equipe técnica do TCE/PA, essa conjuntura da AGE talvez tenha contribuído ao não atendimento da maior parte das recomendações formuladas na Resolução TCE/PA nº 19.144/2019, consoante mencionado no capítulo 9 deste parecer (que trata do monitoramento das recomendações expedidas nas Contas do Governo do exercício de 2018).

Em conclusão, percebe-se que: (i) a AGE não dispõe de uma estrutura funcional que a capacite para o exercício de suas atribuições; (ii) as atividades do órgão não estão devidamente normatizadas e várias ações inerentes ao funcionamento do SCI, e que afetam diretamente o funcionamento da AGE, permanecem sem definição de executor; e (iii) a AGE não tem conseguido executar satisfatoriamente suas atividades, com destaque para o gerenciamento do processo de transparência pública.

4. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A comissão especial de análise técnica das Contas do Governo do Estado elaborou minudente exame (ver item 3 do Relatório – págs. 73-131), no qual contempla, dentre outros aspectos, a avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), Lei estadual nº 8.335/2015, com especial ênfase no último exercício do quadriênio.

Assim como nos exercícios anteriores (2016 a 2018) a unidade técnica mencionou que a avaliação dos indicadores de processo e de resultado dos programas e a avaliação das metas regionalizadas apresentaram deficiências quanto à clareza das informações divulgadas e à disponibilização de relatórios gerenciais necessários para avaliar os programas temáticos do plano plurianual constantes no SIGPLAN.

Estas considerações já foram objeto de recomendações expedidas no parecer prévio do TCE/PA nas Contas do Governo relativas ao exercício de 2018, as quais serão brevemente comentadas no capítulo 9 deste parecer (que trata do monitoramento das recomendações expedidas pelo TCE/PA na Resolução nº 19.144/2019).

Outras considerações negativas que merecem relevo dizem respeito ao baixo desempenho das metas regionalizadas dos programas: Saneamento Básico; Ciência, Tecnologia e Inovação; Agropecuária e Pesca; e Trabalho, Emprego e Renda.

Por outro lado, a equipe técnica evidenciou, em 2019, aspectos positivos relativos à execução do PPA, destacando, por exemplo, que os programas que tiveram as taxas maiores de alcance das metas concluídas por objetivo de programa, cujos desempenhos se estenderam entre 50% e 90%, foram: Turismo (86,4%), Governança para Resultados (85,2%), Mobilidade e Desenvolvimento Urbano (81,3%), Educação Profissional e Tecnológica (76,0%); Educação Superior (61,8%), Cultura (61,1%), Direitos Socioassistenciais (54,3%), Saúde (51,4%) e Indústria, Comércio e Serviços (50,0%); consoante destacado na pág. 282 do Relatório técnico (item 10.3.1).

No tocante à Lei nº 8.757/2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2019, de um modo geral, a avaliação técnica foi no sentido da observância das normas constitucionais e legais de regência.

O destaque negativo ficou por conta dos percentuais de repartição do limite da despesa total com pessoal entre os órgãos do Poder Legislativo, estabelecidos nas alíneas do art. 17, § 3º, inciso III, da LDO, não obedeceram ao disposto no art. 20, § 1º, da LRF (situação que já havia sido objeto de recomendação do TCE/PA nas últimas contas do Governo e que consta do item 9.3.8 deste parecer).

Finalmente, no que se refere aos aspectos relacionados à execução orçamentária do exercício de 2019 (Lei nº 8.809/2018 – Lei Orçamentária Anual), para além das considerações realizadas pela unidade técnica do TCE/PA, este MPC faz os seguintes destaques.

A receita total (incluído as receitas intra-orçamentárias), R\$ 27,7 bilhões, deduzida das transferências para os municípios pagas (R\$ 3,4 bilhões) correspondeu a R\$ 24,2 bilhões.

Desse montante, observou-se, principalmente, que 57,82% (R\$ 14 bilhões) foram destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; 40,71% (R\$ 9,8 bilhões) foram aplicadas em outras despesas correntes; 5,56% (R\$ 1,3 bilhões) em investimentos e 1,54% (R\$ 373 milhões) em amortização da dívida.

Acerca das áreas de atuação de governo e das respectivas aplicações dos recursos públicos, verificou-se que: (i) o Poder Executivo abarcou 27 (vinte e sete) áreas, tendo sido aplicado o montante de R\$ 23,4 bilhões; (ii) o Judiciário contemplou apenas 1 (uma) área no valor de R\$1,2 bilhão; (iii) o Poder Legislativo agrupou 5 (cinco) áreas, totalizando R\$ 851 milhões; (iv) e o Ministério Público reuniu 2 (duas) áreas, no valor de R\$ 539 milhões.

Observa-se, portanto, que as 35 (trinta e cinco) áreas de atuação governamental totalizaram R\$ 26 bilhões, considerando as transferências para os Municípios.

Em termos financeiros, as 07 (sete) áreas que mais se destacaram do Poder Executivo, somando a quantia de R\$ 21 bilhões, correspondente a 89% do total geral, foram: Encargos Especiais, Educação, Previdência Social, Saúde, Segurança Pública, Administração e Assistência Social.

É de se ressaltar que a área em que mais houve aporte de recursos público foi Encargos Especiais, representando 21,62% do total das despesas do Poder Executivo, que engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins.

Mais considerações deste MPC/PA a respeito da execução orçamentária podem ser vistas nos itens subsequentes, atinente às demonstrações contábeis e à gestão fiscal. No entanto, deve-se registrar, desde já, que o resultado orçamentário de 2019 (R\$ 1,6

bilhão) correspondeu a 7,75% da receita corrente líquida, sendo a relação, em termos constantes, 10,87% maior que em comparação a do exercício de 2018.

Por seu turno, o resultado primário superavitário de 2019 (na ordem de R\$ 999,9 milhões, “acima da linha”⁸) correspondeu a 4,78% da receita corrente líquida do exercício.

Finalmente, em relação aos restos a pagar executados em 2019 foi possível constatar que foram pagos/cancelados 97% (R\$ 205 milhões) dos restos a pagar processados inscritos até 2018 (R\$ 211,6 milhões), restando um saldo para o exercício seguinte (2020) de R\$ 6 milhões.

⁸ Consoante exposto na nota de rodapé nº 55 do Relatório técnico (pág. 197):

“55 A mensuração por essa metodologia permite ao gestor avaliar os resultados da política fiscal corrente por meio de um retrato amplo e detalhado da situação fiscal. Nessa metodologia, o resultado primário é calculado pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras (primárias) adotando-se o regime de caixa, excluindo do cálculo as receitas e as despesas intraorçamentárias. Enquanto o resultado nominal considera o resultado primário adicionado dos juros nominais.”

5. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

O exame das demonstrações contábeis constantes no Balanço Geral do Estado (BGE) e seus anexos é ponto fundamental na análise da prestação de Contas do Governo.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição, as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas pelas trazidas pela Lei Federal nº 4.320/1964, nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público e na Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo as respectivas Notas Explicativas.

É através de uma acurada e minudente verificação da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos demonstrativos divulgados nestes documentos e entregues à análise do TCE/PA que se pode apurar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, assim como as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação fiscal, por exemplo.

Em outras palavras, as demonstrações contábeis fornecem informações acerca da posição financeira e patrimonial, bem como o resultado e o fluxo financeiro do Estado, sendo imprescindíveis na prestação de contas públicas, seja para a comprovação da legalidade seja para avaliação do resultado da administração dos recursos públicos geridos pelo Poder Executivo.

Para tanto, as demonstrações financeiras do setor público necessitam preencher os requisitos de confiabilidade, comparabilidade, compreensibilidade e tempestividade, os quais são necessários para que os usuários da informação contábil compreendam as consequências das transações ou de eventos específicos da entidade.

De igual modo, é aqui que se avaliam os números e resultados das ações implementadas no exercício para recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, situações essas que devem estar devidamente evidenciadas na prestação das contas, nos termos do artigo 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A depender dos indicadores, índices e quocientes técnicos extraídos dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, assim como das demonstrações das variações patrimoniais, dos fluxos de caixa e das mutações do patrimônio líquido do ente auditado, pode-se concluir se este possui condições para honrar com as suas obrigações de curto, médio e longo prazo.

Dito isso, traça-se nos itens subsequentes breves considerações acerca dos balanços orçamentário e patrimonial, das demonstrações das variações patrimoniais, da demonstração dos fluxos de caixa e da demonstração das mutações do patrimônio líquido, encaminhados pelo Poder Executivo estadual.

Em seguida, valendo-se dos ilustrativos e bem elaborados quadros, gráficos e tabelas do item 4 do Relatório técnico, este *Parquet* de Contas comentará, sob a sua ótica, os dados e informações mais pertinentes que integram o BGE, para se traçar um diagnóstico orçamentário, financeiro e patrimonial do Estado do Pará, no ano de 2019.

5.1. Balanço orçamentário

O balanço orçamentário, instrumento previsto no art. 102 da Lei Federal nº 4.320/1964, evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, a fim de demonstrar o resultado orçamentário do exercício.

Nessa perspectiva, a partir da análise técnica do TCE/PA empreendida no Anexo 12 – Balanço Orçamentário Consolidado do Estado (ver tabela 4.1 da pág. 136 do Relatório) observou-se, no exercício 2019, um excesso de arrecadação de R\$ 1 bilhão. Isso porque as receitas arrecadas (R\$ 27,6 bilhões) superaram a previsão atualizada da receita (R\$ 26,6 bilhões).

Notou-se, ademais, uma economia orçamentária de R\$ 1,7 bilhão, pois os valores empenhados (R\$ 26 bilhões) foram inferiores às dotações autorizadas (R\$ 27,8 bilhões). Por conseguinte, houve um superávit orçamentário de R\$ 1,6 bilhão, em razão das receitas arrecadadas (R\$ 27,6 bilhões) terem sido maiores que as despesas empenhadas (R\$ 26 bilhões).

Comparando o exercício de 2019 com os quatro anteriores (2015-2018), percebe-se que o resultado orçamentário de R\$ 1,6 bilhão foi o maior da série histórica (2015-2019), tendo sido 365% superior que o do exercício de 2018, que foi deficitário (tabela 4.3 da pág. 137).

5.2. Balanço patrimonial

O Balanço Patrimonial, estruturado em Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, evidencia qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública (art. 105 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Resolução CFC nº 1.133/2008, que aprova a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, Item 12).

Em se tratando da análise do Anexo 14 – Balanço Patrimonial Consolidado do Estado (pág. 469, Vol. III do BGE), o quadro 4.1 elaborado pela equipe técnica do TCE (pág. 143 de seu Relatório) mostra que o total dos ativos do Pará registrado em 2019 foi de R\$ 24,7 bilhões, sendo subdivido em ativo circulante (correspondente a R\$ 10,5 bilhões) e ativo não circulante (no valor de R\$ 14,1 bilhões).

Em contrapartida, as obrigações do Estado corresponderam a R\$ 6,9 bilhões, compreendendo a soma do passivo circulante (R\$ 1,7 bilhão) e do passivo não circulante (R\$ 5,3 bilhões).

Assim, no exercício de 2019, apurou-se um patrimônio líquido estadual no montante de R\$ 17,8 bilhões.

Em comparação ao exercício de 2018, verificou-se um aumento de 21% do Ativo Circulante, assim como no Passivo Circulante, mantendo-se, desta forma, inalterada a relação Ativo Circulante *versus* Passivo Circulante.

Por outro lado, ao analisar os índices de liquidez e os indicadores de endividamento (bem ilustrados nas tabelas 4.13 e 4.14, respectivamente, do Relatório técnico – pág. 148) verificou-se que o Estado encerrou o exercício de 2019 com uma situação econômico-financeira saudável.

5.3. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) evidencia a movimentação havida em cada componente do Patrimônio Líquido com a divulgação, em separado, dos efeitos das alterações nas políticas contábeis e da correção de erros (Resolução CFC nº 1.133/08). No Patrimônio Líquido, deve ser evidenciado o resultado do período segregado dos resultados acumulados de períodos anteriores.

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido Consolidada – Anexo 19 do BGE/2019 demonstrou, segundo a análise da comissão técnica do TCE/PA (Relatório pág. 166) que o Estado do Pará findou o exercício 2019 com um Patrimônio Líquido (PL) de R\$ 17,8 bilhões, correspondente a 71,96% do patrimônio estadual.

Além disso, a conta Resultados Acumulados representou 98,90% do grupo do Patrimônio Líquido, enquanto as contas Patrimônio Social, Reservas de Capital, Ajustes de Avaliação Patrimonial e Reservas de Lucros representaram 1,10% do PL Estadual.

Em comparação ao exercício de 2018, observou-se que o Patrimônio Líquido cresceu 15,81%, em virtude do aumento da conta resultados acumulados.

Cabe destacar também que ao relacionar o Patrimônio Líquido (PL) com o ativo permanente do Estado, constatou-se que 79% do PL encontram-se aplicados em ativos imobilizados, de investimentos e intangível.

5.4. Demonstração das variações patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as variações quantitativas, o resultado patrimonial e as variações qualitativas decorrentes da execução orçamentária (Norma Brasileira de Contabilidade Técnica – 16.6).

No Demonstrativo das Variações Patrimoniais da análise técnica (tabela 4.25 - pág. 157) observou-se que o resultado superavitário do exercício, de R\$ 2,9 bilhões, refere-se a diferença positiva entre as Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA (R\$ 34,8 bilhões) e as Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD (R\$ 31,9 bilhões).

Percebe-se que as variações patrimoniais aumentativas em comparação ao exercício anterior (2018) aumentaram 8,14%, já as variações diminutivas diminuíram 1,81%.

Nessa perspectiva, notou-se que a elevação dos valores das VPA decorreu principalmente do crescimento de 4,96% da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria, em comparação ao exercício de 2018. O grupo impostos, taxas e contribuições de melhoria, em 2019, representaram aproximadamente 45% do total das variações patrimoniais aumentativas.

5.5. Demonstração do fluxo de caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) permite aos usuários projetar cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análise sobre eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos (Resolução CFC nº 1.133/08).

Por meio da DFC pode-se compreender as fontes de geração dos fluxos de ingressos e de saídas de caixa. Segundo o Conselho Federal de Contabilidade, os fluxos de caixa podem ser divididos em fluxo de caixa das atividades operacionais, fluxo de caixa das atividades de investimentos e fluxo de caixa das atividades de financiamento.

O fluxo de caixa das operações compreende os ingressos, inclusive decorrentes de receitas originárias e derivadas, e os desembolsos relacionados com a ação pública e os demais fluxos que não se qualificam como de investimento ou financiamento. Já o fluxo de caixa dos investimentos inclui os recursos relacionados à aquisição e à alienação

de ativo não circulante, bem como recebimentos em dinheiro por liquidação de adiantamentos ou amortização de empréstimos concedidos e outras operações da mesma natureza. E, finalmente, o fluxo de caixa dos financiamentos inclui os recursos relacionados à captação e à amortização de empréstimos e financiamentos (Resolução CFC nº 1.133/08).

Destarte, o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (R\$ 2,4 bilhões) foi responsável pela geração líquida de caixa do exercício correspondente a R\$ 1,2 bilhão. Constatou-se também que as atividades operacionais em 2019 apresentaram fluxo líquido de caixa 159% maior que o do exercício de 2018.

Ainda a respeito do fluxo de caixa das atividades operacionais, constatou-se que comparado ao exercício de 2018, verificou-se principalmente um aumento de 12,78% nas receitas derivadas e originárias, o que resultou em um aumento de 6,92% no total de entrada do fluxo.

Sobre os fluxos de caixa de investimentos e financiamento, vale trazer a lume as considerações realizadas pela equipe técnica do TCE/PA (pág. 292 do Relatório):

“O fluxo de caixa de investimentos foi negativo no valor de R\$1,3 bilhão, ocasionado, em maior parte, pela aquisição de bens no ativo não circulante e pelos investimentos realizados. Em comparação a 2018, houve redução do resultado negativo desse fluxo

No fluxo de caixa de financiamento ocorreram ingressos oriundos de operações de crédito maiores que os desembolsos com a amortização e refinanciamento da dívida, resultando em recursos superavitários de R\$111,7 milhões. Isso significa que o Estado aumentou suas disponibilidades de recursos por meio da contratação de operações de crédito;

Somando-se os fluxos de caixa de cada atividade apresentada na DFC, gerou-se um caixa líquido positivo de R\$1,1 bilhão, em 2019. Adicionado do valor registrado inicialmente na conta caixa e equivalente de caixa, têm-se o caixa e equivalente de caixa final de R\$2,9 bilhões, superior em 65,39% em relação ao exercício anterior.”

Ao relacionar o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (R\$ 2,4 bilhões) com o resultado patrimonial (R\$ 2,9 bilhões) observou-se que as atividades operacionais corresponderam a 84% do resultado patrimonial do exercício.

E, na correlação do fluxo de caixa líquido das atividades operacionais com as obrigações de curto prazo e as obrigações totais do Estado, observou-se que o fluxo das atividades operacionais é capaz de cobrir 46% das dívidas de curto prazo do Estado e 35% do total das obrigações assumida pela entidade pública.

5.6. Resultados Orçamentário, Financeiro e Patrimonial Superavitários

Consoante ilustram as tabelas, quadros e gráficos apresentados no item 4 do Relatório da comissão especial de análise técnica do TCE/PA (págs. 135-176), o resultado da execução orçamentária de 2019 foi positivo.

O superávit orçamentário foi da ordem de R\$ 1,6 bilhão. Conforme restou demonstrado, o saldo positivo da diferença entre as receitas correntes e despesas correntes no montante de R\$ 3 bilhões foram suficientes para cobrir o déficit de capital na quantia de R\$ 1,4 bilhão.

A situação é bem representada pelo QRO (Quociente do Resultado Orçamentário) – resultado da divisão da receita arrecadada (R\$ 27,7 bilhões) pela despesa empenhada (R\$ 26 bilhões) – que no exercício de 2019, foi de 1,06, o que significa dizer que para cada R\$1,00 (um real) de despesa o Estado possuía R\$1,06 (um real e seis centavos) de receita.

Observou-se no exercício 2019 um excesso de arrecadação de R\$ 1 bilhão, em virtude das receitas arrecadas (R\$ 27,6 bilhões) superarem a previsão atualizada da receita (R\$ 26,6 bilhões), bem como uma economia orçamentária de R\$ 1,7 bilhão, pois os valores empenhados (R\$ 26 bilhões) foram inferiores às dotações autorizadas (R\$ 27,8 bilhões).

Além disso, no balanço financeiro do exercício (que totalizou R\$ 97,8 bilhões), observa-se que as receitas ordinárias, ou seja, aquelas que não possuem vinculação legal foram superiores às despesas ordinárias em R\$ 419,6 milhões. O mesmo foi observado quanto aos recursos vinculados, visto que os ingressos excederam as despesas vinculadas em R\$ 1,2 bilhão.

Assim, observa-se que o Estado do Pará obteve resultado de execução orçamentária superavitário em R\$ 1,6 bilhão, sendo 74,13% relacionados aos recursos vinculados e 25,87% relacionados aos recursos ordinários.

Na apuração do Fluxo de Caixa Real, que evidencia as efetivas movimentações financeiras relacionadas com o resultado financeiro do exercício, os ingressos orçamentários recebidos pelo Estado foram superiores aos dispêndios orçamentários efetivamente pagos, no montante de R\$ 1,9 bilhão.

Os pagamentos extraorçamentários suplantaram os recebimentos extraorçamentários, ocasionando um déficit correspondente a R\$ 515 milhões, os quais somados totalizaram um resultado financeiro superavitário, em R\$ 1,4 bilhão.

Chama atenção também os dados apresentados no Gráfico 4.3 do Relatório Técnico de Análise das Contas (pág. 141), o qual demonstra que de 2018 (no qual o resultado financeiro foi deficitário em R\$ 890 milhões) para 2019 houve um aumento de 258% no resultado financeiro do Estado.

Por fim, a Tabela 4.33 – Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – 2019 do relatório de análise técnica (pág. 166) evidencia um resultado patrimonial positivo de R\$ 2,9 bilhões no exercício, diferença apurada entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Nota-se que, de 2018 para 2019, o Estado do Pará apresentou aumento considerável do resultado do exercício, que passou de R\$-309,8 milhões para R\$ 2,9 bilhões.

5.7. Aumento da autossuficiência do Estado frente às despesas públicas

No que diz respeito à relação entre receita própria e receita total e da receita própria e a despesa orçamentária, destacam-se as análises do IRP (Índice de Receita Própria) – o que indica a capacidade de arrecadação do Estado, independente das transferências recebidas a qualquer título e das operações de crédito realizadas – e do IARP (Índice de Autossuficiência da Receita Própria) – que demonstra o quanto das despesas orçamentárias do Estado foi custeado por recursos próprios.

O IRP de 2019 indicou que 34,30% da receita orçamentária do estado do Pará foram provenientes de transferências recebidas somadas às operações de crédito realizadas. Ou seja, 65,70% da receita orçamentária do exercício são decorrentes de recursos próprios.

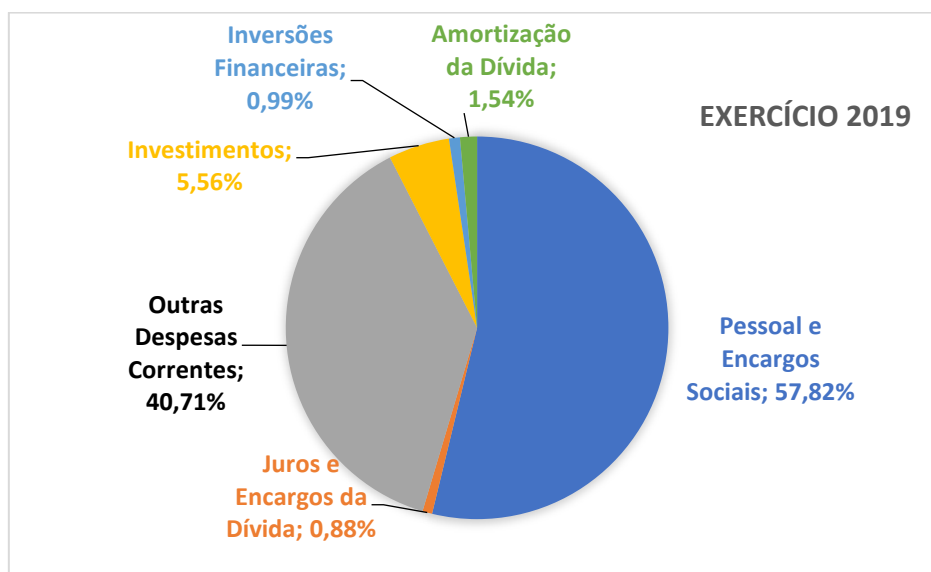
Por seu turno, o IARP de 2019 mostrou que o Estado dependeu de fontes de terceiros (transferências ou operações de créditos e superávit de exercícios anteriores) para pagar em torno de 30,21% de suas despesas, enquanto que 69,79% foram custeadas com recursos próprios.

Na série histórica de 2015 a 2019, o gráfico 4.2 do Relatório Técnico do TCE/PA (pág. 138) evidencia que o IRP apresentou certa estabilidade (variando entre 65,98% e 65,70%) e o IARP apresentou o melhor resultado dos últimos 5 anos, melhoria essa observada após certa estabilidade no período de 2015 a 201 e queda em 2018.

5.8. Composição das Despesas do Estado em Relação à Receita Total

Para análise da composição das despesas em relação à Receita Total (incluindo as receitas intraorçamentária), exercício 2019, foram excluídas do montante das despesas empenhadas as transferências para os municípios (empenhadas) e foi deduzido da receita total as transferências para os municípios pagas, contabilizadas como despesas públicas. Feito desse modo elaborou-se o gráfico a seguir.

Composição das despesas em relação à Receita Total



Fonte: Balanço Orçamentário – 2016-2019.

A receita total (incluindo as receitas intraorçamentárias), R\$ 27,7 bilhões, deduzida das transferências para os municípios pagas (R\$3,4 bilhões) correspondeu a R\$ 24,2 bilhões, desse montante, observou-se, principalmente, que 57,82% (R\$ 14 bilhões) foram destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; 40,71% (R\$ 9,8 bilhões) foram aplicadas em outras despesas correntes; 5,56% (R\$ 1,3 bilhões) em investimentos e 1,54% (R\$ 373 milhões) em amortização da dívida.

5.9. Dívida ativa

Tem em vista se tratar de assunto constante de fiscalização em tema específico compreendida pela comissão especial do TCE/PA, a abordagem deste MPC/PA sobre a Gestão da Dívida Ativa, com ênfase ao exercício de 2019 (objeto deste processo), encontra-se no capítulo 8 (item 8.2) deste parecer.

5.10. Conclusões

Diante do exposto, observou-se que o Estado do Pará, no exercício de 2019, apresentou superávit orçamentário de R\$ 1,6 bilhão, voltando a apresentar um resultado positivo após a interrupção da série histórica positiva em 2018, que apresentou déficit orçamentário após 04 anos em que as despesas empenhadas vinham sendo inferiores à arrecadação das receitas nos respectivos exercícios.

O balanço financeiro apontou um resultado financeiro superavitário, em R\$ 1,4 bilhão. Em comparação ao registrado em 2018 (no qual se apurou um déficit de R\$ 890,5 milhões) houve um aumento de 258% no resultado financeiro do Estado.

Evidenciou-se, ademais, um resultado patrimonial positivo de R\$ 2,9 bilhões no exercício de 2019, diferença apurada entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Outrossim, apurou-se, em 2019, um aumento da autossuficiência do Estado frente às despesas públicas, bem ilustrada pelo aumento do índice de autossuficiência da receita própria – IARP de 63,37% (em 2018) para 69,79% (2019) decorrente do aumento da arrecadação das receitas públicas e da diminuição das despesas públicas.

Por fim, a composição das despesas apresentou forte concentração em gastos com pessoal e encargos sociais (57,82%), seguido por outras despesas correntes (40,71%), de modo que para o Estado conseguir realizar os investimentos necessários para seu desenvolvimento econômico, necessitará buscar mecanismos para incrementar sua arrecadação ou, alternativamente, diminuir (ou contingenciar) gastos correntes para assim gerar recursos que possam ser aplicados além da própria manutenção da máquina estatal.

6. GESTÃO FISCAL

6.1. Considerações iniciais a respeito da base de cálculo (Receita Corrente Líquida – RCL e Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA) para apuração do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF

Consoante é cediço, a Receita Corrente Líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos as transferências constitucionais e legais elencadas no art. 2º, inciso IV, alíneas “a” a “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sua apuração decorre da soma das receitas arrecadadas no mês em referência (*in casu*, dezembro de 2019) e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Tratando-se do exercício de 2019, cabe destacar a análise realizada pela 1ª Controladoria Contas e Gestão da SECEX do TCE/PA no **Processo nº 2019/50585-8 (RREO – 6º bimestre)** referente à **apuração da Receita Corrente Líquida, base de cálculo dos limites fiscais estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000.**

Em relação ao ano de 2019, a unidade técnica do TCE/PA apurou que a RCL atingiu a cifra de R\$ 20.930.825.696,45. No entanto, o valor da RCL informado no demonstrativo publicado pelo Poder Executivo foi de R\$ 21.690.571.870,28, apresentando uma diferença de R\$ 759.746.173,83.

Na ocasião, a 1ª CCG/SECEX/TCE/PA constatou que a referida divergência correspondeu ao reconhecimento da receita patrimonial anual, originária das remunerações das aplicações financeiras dos recursos do RPPS, conta orçamentária classificada na natureza de receita (NR-13210041), sem o correspondente registro de dedução na rubrica contribuição dos servidores ao RPPS.

A ausência de contabilização na rubrica mencionada está em desacordo com o art. 2º, IV, “c” da Lei Complementar nº 101/2000.

Por esta razão, a 1ª CCG/SECEX/TCE/PA solicitou informações à Secretaria Estadual da Fazenda (SEFA) sobre o assunto, e, em resposta, o órgão fazendário comunicou que deixou de deduzir o valor da referida receita em decorrência de autorização expressa no texto da LRF e do anexo relativo ao mapeamento do Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª edição).

Tal situação foi devidamente circunstanciada no seguinte trecho do Relatório de análise técnica da comissão especial das Contas do Governo desse TCE/PA (pág. 183):

“Ressalta-se que a matéria em questão está na abrangência da análise realizada no RREO referente ao 6º bimestre de 2019, capeado pelo Processo nº 2020/50585-5, em trâmite regimental nesta Corte. O relatório da referida análise recomenda:

‘Que o Poder Executivo Estadual, em vista da alteração efetuada no cálculo da Receita Corrente Líquida, proceda aos ajustes necessários para excluir do referido cálculo as receitas patrimoniais provenientes das remunerações das aplicações financeiras do RPPS, providenciando a imediata republicação do demonstrativo (Anexo 3 do RREO), bem como daqueles demonstrativos que adotam a RCL como parâmetro para aferição de limite [...]’.

Assim sendo, para fins de verificação de limites no período sob análise (exercício 2019), em relação às despesas com pessoal, à dívida consolidada líquida, às operações de crédito, às garantias e contragarantias e às despesas da dívida, será adotada a RCL apurada pela Unidade Técnica da Secretaria de Controle Externo do TCE, no montante de R\$20,9 bilhões, conforme demonstrado na tabela a seguir, que apresenta os valores de 2019 e de quatro exercícios anteriores, atualizados pelo IPCA.”

Desse modo, na apuração dos limites da dívida consolidada líquida, das operações de crédito e das garantias e contragarantias será considerado o valor apurado pelas unidades técnicas do TCE/PA, no montante de R\$ 20.930.825.696,45.

Já na apuração do limite de gastos com pessoal será considerado a Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA), apurada no valor de R\$ 20.924.654.922,45, ou seja, com a exclusão das transferências oriundas de emendas parlamentares (no valor de R\$ 6.170.774,00) da RCL, nos termos da Emenda Constitucional nº 88/2015.

6.2. Limites de gestão fiscal, exceto gastos com pessoal

Consoante os dados apresentados pelo Poder Executivo e examinados pela comissão especial de análise das Contas do Governo de 2019 (ver pág. 189 do Relatório), o percentual da dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente líquida (RCL) apurado foi de 7,78%, bastante inferior ao fixado pelo Senado Federal (de até 200% da RCL), na Resolução nº 40/2001 (art. 3º, inciso I).

Sobre o demonstrativo das garantias concedidas pelo Estado, a porcentagem apurada no período foi de 0,73%, sendo que o limite fixado pelo Senado Federal é de 22% da RCL (Resolução nº 43/2001, art. 9º), não tendo sido registrado recebimento de contragarantias no período (*vide* pág. 190 do Relatório).

Por seu turno, o limite do Estado do Pará para operações de crédito interno e externa – de acordo com inteligência do art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal – é de 16% da RCL. Contudo, no período em análise (2019), essas captações corresponderam a apenas 2,32% da RCL (item 5.3.4 do Relatório – pág. 191).

Quanto à “regra de ouro”, prevista no art. 167, III, da CF/1988, segundo a qual é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, merece realce o seguinte trecho do Relatório técnico (págs. 192-193):

“Conclui-se que, nos termos do dispositivo constitucional, a ‘Regra de Ouro’ foi cumprida em 2019, tanto no planejamento, considerando-se que a previsão atualizada da receita de operações de crédito (R\$443,4 milhões) foi significativamente inferior à dotação atualizada da despesa de capital (R\$2,5 bilhões), quanto na execução orçamentária, tendo em vista que o montante de receitas de operações de crédito internas e externas (R\$484,8 milhões) foi inferior ao total de despesas de capital executadas (R\$1,9 bilhão).” – Grifou-se.

Finalmente, merece ser destacado também o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Nesse sentido, a unidade técnica do TCE/PA observou que a disponibilidade de caixa bruta do Poder Executivo representou o valor de R\$ 8,1 bilhões, e após as deduções dos restos a pagar processados de exercícios anteriores (R\$ 6,3 bilhões), das demais retenções de consignações (R\$ 169 milhões) e dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos no Exercício (R\$ 93 milhões) apresentou saldo líquido em caixa de R\$ 7,6 bilhões, o que evidencia a capacidade de o Poder Executivo arcar com os compromissos financeiros assumidos.

6.3. Limite de gastos com despesas de pessoal – RGF – Exercício de 2019

Quanto ao limite da despesa total com pessoal, a unidade técnica – apesar de confirmar que os gastos a este título ficaram dentro dos limites estabelecidos na LRF (na apuração da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo e Consolidada do Estado do Pará) –, aponta que tal situação somente ocorreu devido à dedução do IRRF, incidente sobre a folha de pagamentos, autorizada pela Resolução TCE/PA nº 16.769/2003 (ver pág. 185 do Relatório técnico, com especial atenção à nota de rodapé de número 44).

Portanto, tendo como base as orientações do órgão central de contabilidade da União (STN) – responsável pelas normas gerais para a consolidação de contas públicas⁹, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais, instrumento atualizado periodicamente, que contém as orientações que devem servir de referência ao gestor para elaboração dos seus relatórios – o RGF do Poder Executivo e o demonstrativo consolidado do Estado do Pará (sem a dedução do IRRF das despesas com pessoal) mostram que o gasto com pessoal ultrapassou o limite legal de alerta, ao término do exercício de 2019, uma vez que atingiu 45,10% da RCLA no caso específico do Poder Executivo (cujo limite de alerta é de 43,74% - LRF, art. 22, parágrafo único) e 54,57% com relação ao demonstrativo consolidado do ente federativo (no qual o limite de alerta é de 54%, nos termos do art. 59, § 1º, da LRF).

Assim, e tendo por base também as porcentagens estabelecidas na Resolução TCE-PA nº 17.793/2009, em conformidade com o art. 20, §1º, da LRF, verifica-se que o limite de gastos com pessoal não está sendo devidamente cumprido, levando-se em conta o entendimento fixado pela STN.

As tabelas descritivas a seguir mostram didaticamente em números e percentuais o que explicitamos acima:

Apuração dos limites com Gastos com Pessoal – Exercício 2019 – PODER EXECUTIVO

Executivo	Despesa total com pessoal – <u>Com Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$ 20,9 bi.)	Limite máximo – Segundo a Resolução TCE/PA nº 17.793/2009	Limite prudencial – Segundo a Resolução TCE/PA nº 17.793/2009	Limite alerta – Segundo a Resolução TCE/PA nº 17.793/2009
Cf. Tabela 5.3 do Relatório técnico (pág. 186)	8.375.636	40,03%	48,60%	46,17%	43,74%
	Despesa total com pessoal – <u>Sem Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$20,9 bi.)	Limite máximo – Segundo a Resolução TCE/PA nº 17.793/2009	Limite prudencial – Segundo a Resolução TCE/PA nº 17.793/2009	Limite alerta – Segundo a Resolução TCE/PA nº 17.793/2009
	9.436.454	45,10%	48,60%	46,17%	43,74%

⁹ É o que se infere do art. 50, §2º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, visto que o conselho de gestão fiscal previsto no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nunca foi criado.

Apuração dos limites com Gastos com Pessoal – Exercício de 2019 – ESTADO DO PARÁ

Estado	Despesa total com pessoal – <u>Com Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$20,9 bi.)	Limite máximo – Segundo art. 20, inciso II, da LRF	Limite prudencial – Segundo art. 22, parágrafo único, da LRF	Limite alerta – Segundo art. 59, § 1º, inciso II, da LRF
Cf. Tabela 5.3 do Relatório técnico (pág. 186)	10.016.322	47,87%	60%	57%	54%
	Despesa total com pessoal – <u>Sem Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$20,9 bi.)	Limite máximo – Segundo art. 20, inciso II, da LRF	Limite prudencial – Segundo art. 22, parágrafo único, da LRF	Limite alerta – Segundo art. 59, § 1º, inciso II, da LRF
	11.419.203	54,27%	60%	57%	54%

Neste caso, verifica-se que com a dedução do valor do IRRF (nos termos da Resolução TCE/PA nº 16.769/2003), **os percentuais do Poder Executivo** (que ficou em **40,03%** da Receita Corrente Líquida Ajustada), **assim como do Estado do Pará** (que no demonstrativo da unidade técnica atingiu **47,87%** da RCLA), **ficaram dentro dos limites de alerta, prudencial e máximo estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).**

Em contrapartida, sem a dedução do IRRF (ou seja, de acordo com as orientações do MDF-STN, 9ª edição) – **o que eleva as porcentagens, respectivamente, à marca de 45,10% e de 54,27% da RCLA** – percebe-se que **os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Estado do Pará ultrapassaram os limites legais de ALERTA estabelecidos na LRF e na Resolução TCE/PA nº 17.793/2009.**

6.3.1. Inclusão (não dedução) do valor do IRRF, incidente sobre a folha de pagamento, no cálculo da despesa de pessoal da Administração Pública Estadual, para fins de verificação dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF. Contrariedade da Resolução TCE/PA nº 16.769/2003 às orientações da STN. Necessidade de revogação expressa ou anulação do referido Ato Normativo do TCE/PA, ainda em vigor. Efeitos prospectivos ou “Ex Nunc”.

Com relação a este ponto, a posição institucional do MPC/PA (ilustrada, inclusive, nos últimos pareceres emitidos nas contas anuais do Governo do Estado) é no

sentido de que deve ser considerado o valor das despesas com pessoal **SEM A DEDUÇÃO DO IRRF**, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹⁰.

Ocorre que existe um fator muito importante que deve ser levado em consideração por essa egrégia Corte de Contas. Vale dizer, a Resolução TCE/PA nº 16.769/2003 foi proferida, por **decisão unânime**, no âmbito do processo de **Consulta** nº 2003/51606-1 (formulada pelo Ministério Público do Estado do Pará¹¹).

Com efeito, o parágrafo único do artigo 43 da Lei Complementar nº 81/2012 estabelece que “a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”.

E, no mesmo sentido, o art. 240, *caput*, do atual Regimento Interno do TCE/PA disciplina que: “as decisões unânimes tomadas pelo Tribunal Pleno em relação às consultas terão caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não do fato ou do caso concreto”.¹²

Note-se, até o momento, não se tem notícia sobre eventual anulação e/ou revogação expressa do referido ato normativo (Resolução TCE/PA nº 16.769/2003), que autoriza os jurisdicionados a efetuar a dedução do IRRF, incidente sobre a folha de pagamentos do Órgão ou Poder, do cômputo dos gastos totais com pessoal, para fins de cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dito de outro modo: enquanto não houver a revogação expressa (ou anulação) das disposições da Resolução TCE/PA nº 16.769/2003 – seja por iniciativa própria do Tribunal, pela aplicação do princípio da autotutela (na forma preconizada no parágrafo único do art. 240 do RITCE/PA), seja através do julgamento de nova consulta eventualmente formulada, em tese, sobre o assunto e/ou por proposta de prejulgado

¹⁰ **04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal**

Não poderão ser deduzidos: (...)

c) **o Imposto de Renda Retido na Fonte**, uma vez que, do ponto de vista do ente empregador, o **IRRF** não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, **é despesa com pessoal**. (Manual de Demonstrativos Fiscais – STN, 9ª edição – Pág. 495-496)

¹¹ Visava esclarecer se os valores correspondentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a folha de pagamento de servidores estaduais devem ser considerados como despesa de pessoal. A resposta do Pleno do TCE/PA, à unanimidade, foi a seguinte: “Exclui-se do cômputo das despesas com pessoal do Estado o valor correspondente ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente e retido na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título a seus servidores, produto de arrecadação este que pertence ao Estado, inteligência do art. 157, I da Constituição Federal de 1988, em face de sua natureza.”

¹² Art. 240, *caput*, com redação alterada pelo Ato nº 66 de 08.04.2014.

(neste caso, na forma dos artigos 199 a 201 do RITCE/PA) –, por força dos dispositivos da LOTCE/PA (art. 43, parágrafo único) e do RITCE/PA (art. 240, caput), esta terá caráter normativo e, conseqüentemente, efeito cogente e *erga omnes* (sobre todos os jurisdicionados).

Logo – ainda que entenda, assim como os demais membros do MPC/PA, que a Resolução TCE/PA nº 16.769/2003 vai de encontro às disposições do MDF-STN 9ª Edição (válido para o exercício de 2019) e que, portanto, não deva prevalecer sobre as orientações da STN –, ao nosso sentir, os fatos de: (i) o referido ato normativo ter sido proferido, em decisão unânime do Pleno dessa Corte de Contas, (ii) no âmbito de processo de Consulta, bem como (iii) de não ter sido expressamente revogado/anulado até o momento; garantem aos jurisdicionados (pela inteligência do art. 43 da LOTCE/PA c/c o art. 240 do RITCE/PA), os quais se valeram daquelas disposições quando da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) respectivos¹³, que haja a modulação, para o futuro (*ex nunc*), dos efeitos de eventual revogação expressa (ou mesmo anulação) da Resolução nº 16.769/2003, quando esta vier a ocorrer.

Por outro lado, não se pode olvidar que o art. 1º da Resolução TCE/PA nº 17.659/2009 – Instrução Normativa do TCE/PA que disciplina a apresentação dos RGFs quadrimestrais pelas autoridades mencionadas no art. 54 da LRF –, determina que estes devem ser apresentados: “...nos modelos de formulários definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)...”.

Portanto, ao menos em tese, poderia se cogitar a existência de uma antinomia normativa entre as Resoluções TCE/PA nºs. 16.769/2003 e 17.659/2009 (de mesmo grau hierárquico).

Isso porque, enquanto a primeira¹⁴ (anterior e específica) estabelece que pode ser excluído do câmputo das despesas com pessoal do Estado o valor correspondente ao IRRF, a segunda (posterior e geral) disciplina que o RGF deve obedecer às orientações emanadas da Secretaria do Tesouro Nacional, dentre as quais, a do MDF-STN 9ª edição (exercício 2019 – págs. 495-496), que, como já visto, afirma não ser possível deduzir o IRRF das despesas com pessoal.

¹³ Que ao término do exercício compõem o Demonstrativo Consolidado apresentado nas Contas do Governo do Estado.

¹⁴ Cujo caráter normativo é incontroverso (LOTCE/PA, art. 43, parágrafo único), consoante visto alhures.

Sobre o tema (estudo das antinomias jurídicas) vale a pena trazer à lume as didáticas lições de Flávio Tartuce¹⁵, que ao comentar a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376/2010), leciona o seguinte:

“A antinomia é a presença de duas normas conflitantes, válidas e emanadas de autoridade competente, sem que se possa dizer qual delas merecerá aplicação em determinado caso concreto (lacunas de colisão).

Em suma, este estudo não está relacionado com a revogação das normas jurídicas, mas com os eventuais conflitos que podem existir entre elas. Esse esclarecimento é básico e fundamental.

Pois bem, aqui serão utilizadas as regras de teoria geral de direito muito bem expostas na obra *Conflito de normas*, da Professora Maria Helena Diniz, sendo certo que por diversas vezes esse trabalho será utilizado para a compreensão dos novos conceitos privados, que emergiram com a nova codificação. Assim, serão aqui estudados os conceitos básicos de solução desses conflitos, os *metacritérios clássicos* construídos por Norberto Bobbio, em sua *Teoria do ordenamento jurídico*, para a solução dos choques entre as normas jurídicas, a saber:

- a) critério cronológico: norma posterior prevalece sobre norma anterior;*
- b) critério da especialidade: norma especial prevalece sobre norma geral;*
- c) critério hierárquico: norma superior prevalece sobre norma inferior.*

Dos três critérios acima, o cronológico, constante do art. 2.º da Lei de Introdução, é o mais fraco de todos, sucumbindo diante dos demais. O critério da especialidade é o intermediário e o da hierarquia o mais forte de todos, tendo em vista a importância do Texto Constitucional.

De qualquer modo, lembre-se que a especialidade também consta do Texto Maior, inserida que está na isonomia constitucional (art. 5.º, *caput*, da CF/1988), em sua segunda parte, eis que *a lei deve tratar de maneira desigual os desiguais*.

Superada essa análise, parte-se para a classificação das antinomias, quanto aos metacritérios envolvidos, conforme esquema a seguir:

- Antinomia de 1.º grau: conflito de normas que envolve apenas um dos critérios acima expostos.*

¹⁵ In TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil – Volume Único. 4ª Edição. São Paulo: Ed. Método, 2014. (Capítulo 1.7).

– Antinomia de 2.º grau: choque de normas válidas que envolve dois dos critérios analisados.

Em havendo a possibilidade ou não de solução, conforme os metacritérios de solução de conflito, é pertinente a seguinte visualização:

– Antinomia aparente: situação que pode ser resolvida de acordo com os metacritérios antes expostos.

– Antinomia real: situação que não pode ser resolvida de acordo com os metacritérios antes expostos.

De acordo com essas classificações, devem ser analisados os casos práticos em que estão presentes os conflitos:

- No caso de conflito entre norma posterior e norma anterior, valerá a primeira, pelo critério cronológico, caso de *antinomia de primeiro grau aparente*.
- Norma especial deverá prevalecer sobre norma geral, emergencial, que é o critério da especialidade, outra situação de *antinomia de primeiro grau aparente*.
- Havendo conflito entre norma superior e norma inferior, prevalecerá a primeira, pelo critério hierárquico, também situação de *antinomia de primeiro grau aparente*.

Esses são os casos de *antinomia de primeiro grau*, todos de *antinomia aparente*, eis que presente a solução de acordo com os metacritérios antes analisados. Passa-se então ao estudo das **antinomias de segundo grau**:

- Em um primeiro caso de **antinomia de segundo grau aparente, quando se tem um conflito de uma norma especial anterior e outra geral posterior, prevalecerá o critério da especialidade, prevalecendo a primeira norma**.
- Havendo conflito entre norma superior anterior e outra inferior posterior, prevalece também a primeira (critério hierárquico), outro caso de *antinomia de segundo grau aparente*. (...)” – Sem grifos no original.

In casu, compulsando o conteúdo dos dois textos normativos (repita-se, de mesmo grau hierárquico, vez que ambas foram proferidas pelo Pleno do TCE/PA), parece-nos existir a primeira hipótese de *antinomia de segundo grau aparente* acima destacada. É que no indigitado conflito normativo entre a Resolução nº 16.769/2003 (anterior e especial) e a Resolução nº 17.659/2009 (posterior e geral), o critério da especialidade faz com que a primeira norma prevaleça em relação a segunda.

Tal constatação – ao mesmo tempo em que reforça a necessidade de o TCE/PA revisar imediatamente a Resolução nº 16.769/2003, de modo a adequá-la aos ditames da LRF, nos moldes das orientações emanadas da STN – corrobora com a tese de que é preciso modular os efeitos da revogação expressa desta norma, com vistas a preservar os atos até então produzidos com base nela (Resolução TCE/PA nº 16.7693/2003).

Em conclusão, e tendo em vista as considerações iniciais traçadas no tópico 1 deste parecer, a respeito dos objetivos centrais que devem analisados e abordados no exame das Contas do Governo, reservamo-nos apenas a registrar aqui este assunto (de grande magnitude, sob o prisma dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança aos atos normativos vigentes, no entender deste MPC/PA), bem como de reiterar ao TCE/PA a importância de enfrentamento desta matéria, no desempenho de sua função regulatória dos comandos normativos constitucionais e infraconstitucionais.

7. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Compulsando a tabela 6.1 do Relatório técnico é possível identificar que a receita líquida proveniente da arrecadação de impostos do Estado do Pará no exercício de 2019 foi de R\$ 17,1 bilhões.

Por seu turno, evidenciou-se que as despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, em 2019, somaram a quantia de R\$ 4,34 bilhões, o que corresponde a 25,30% da receita total resultante de impostos.

Logo, restou evidenciado o cumprimento da regra constitucional prevista no art. 212 da Constituição Federal de 1988 e reproduzida na Lei Federal nº 9.394/1996 (artigo 69), que estipula o mínimo de 25%.

Ainda no âmbito da educação, vale tecer algumas considerações adicionais sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Segundo o Relatório técnico, o valor da contribuição do Estado ao Fundeb totalizou R\$1,9 bilhão. Desse montante, foi transferido R\$ 1,8 bilhão ao fundo no exercício de 2019, restando R\$ 8,6 milhões para pagamento em 2020, ficando registrada a obrigação. Dos recursos provenientes das transferências constitucionais recebidas da União, foi retido R\$1,2 bilhão para ser repassado ao Fundeb.

Acrescendo-se ao valor decorrente da arrecadação dos impostos ao das transferências constitucionais, chega-se ao total de R\$ 3,1 bilhões de contribuição do Estado ao Fundeb, no exercício de 2019. Em contrapartida o Estado do Pará recebeu desse Fundo R\$ 2,4 bilhões, provenientes de retorno e complementação da União, incluindo as receitas de aplicação financeira.

Conforme a análise da comissão especial do TCE/PA, o Estado do Pará aplicou, em 2019, R\$ 1,6 bilhão na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, o que representa 67,69% do valor recebido do fundo. Desse modo, restou atendido o mínimo de 60% estabelecido no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Não obstante, o Estado do Pará injetou no ensino médio e fundamental 25,56% dos recursos do Fundo, ou seja, R\$ 620,3 milhões. Esses valores, considerados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, foram considerados em consonância com o art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei das Diretrizes Básicas da Educação

– LDB), observando o respectivo âmbito de atuação prioritária do Estado, conforme estabelecido no § 3º do artigo 211 da CF/88, em atendimento à legislação em referência.

De outra banda, não se pode deixar de mencionar a seguinte constatação da equipe de análise técnica (pág. 212 do Relatório):

“Dispõe o art. 21, caput, da Lei nº 11.494/2007, que os recursos do Fundeb, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados, permitindo no § 2º que até 5% desses recursos poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Conforme se depreende da tabela anterior, das receitas oriundas do Fundeb em 2019 (R\$2,4 bilhões), o governo do Estado aplicou 93,25% no exercício, deixando de aplicar 6,75% (R\$163,8 milhões), o que ultrapassa em 1,75% o limite legal.”

No tocante às transferências constitucionais de impostos (ICMS, IPVA e IPI) e da CIDE aos Municípios (CF/88, art. 158, III e IV, e art. 159, § 3º do inciso II, e inciso III, § 4º), a tabela 6.8 do Relatório (pág. 212) evidencia que houve o repasse total de R\$ 3,4 bilhões (dos quais R\$ 14 milhões corresponderam a saldo remanescente transferidos em 2020, por meio das Ordens Bancárias nos 2020OB00007, 2020OB00009 e 2020OB00011, registradas no SIAFEM), em consonância com as obrigações da CF/88.

Quanto às despesas obrigatórias com saúde, o detalhamento dos gastos por programas e ações consta da tabela 6.11 do Relatório técnico, no qual se constata que houve a aplicação de R\$ 2,3 bilhões em despesas próprias com saúde.

O valor correspondente a 13,96% da Receita Líquida de Impostos (RLI), ou seja, superior ao limite mínimo de 12% previsto no atr. 77, II do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000) e na Lei Complementar nº 141/2012 (artigo 6º).

Apesar disso, depreende-se que na série histórica 2015 a 2019 (ver gráfico 6.2 do Relatório técnico – pág. 215) este percentual (13,96%) somente foi maior que os anos de 2015 (13,66%) e 2016 (13,90%), notando-se uma redução de 1,29 pontos percentuais em relação à 2018 (15,25%), que registrou a maior porcentagem no período (considerando que em 2017 as despesas com saúde corresponderam à 14,90% da RLI).

As despesas com publicidade do Poder Executivo, no exercício de 2019, alcançaram o montante de R\$ 43,6 milhões, o que equivale a 0,17% da respectiva dotação orçamentária, situando-se, desta forma, abaixo do limite de 1% disposto na Constituição do Estado (art. 22, § 2º).

Por fim, quanto à gestão governamental estadual no ano de 2019, a comissão técnica registrou que as contribuições do Poder Executivo ao PASEP totalizaram R\$ 192,7 milhões, sendo que deste montante R\$ 14,7 milhões foram registrados em obrigações a pagar.

Em consulta efetuada em julho de 2020 ao SIAFEM, a unidade técnica identificou que foram pagos R\$ 14 milhões do saldo remanescente, restando R\$ 719 mil a pagar.

De todo modo, a contribuição devida pelo Estado para a formação do PASEP, decorrente da retenção sobre as transferências constitucionais e legais recebidas da União (R\$ 70,1 milhões) e sobre as receitas correntes e transferências de capital arrecadadas (R\$ 122,6 milhões), totalizou R\$ 192,7 milhões, estando registrados os recolhimentos e as obrigações a recolher, segundo consignado no Relatório técnico.

8. FISCALIZAÇÃO EM TEMAS ESPECÍFICOS

A respeito do capítulo que aborda as fiscalizações do TCE/PA em temas específicos de relevante interesse social para o Estado do Pará, este *Parquet* de Contas apresentará, nos subitens subsequentes, abordagens específicas e, em alguma medida, adicionais às da comissão técnica de análise do Tribunal sobre: (i) a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado do Pará; e (ii) a gestão da Dívida Ativa.

Nada obstante a isso, o MPC/PA considera extremamente pertinente e necessárias as considerações realizadas, *v. g.*, no tópico 7.3 e seus subitens, no qual se destaca a importância de se analisar de maneira detida a estrutura de governança voltada à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no estado do Pará, empreendida nos autos do processo TCE/PA nº 2020/01131-2.

Aliás, sobre este tema específico, importa frisar que as ponderações feitas sobre o acordo de cúpula – firmado em 2015, por 193 estados membros da ONU, dentre eles o Brasil – intitulado “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, assim como das medidas elencadas nas alíneas “a” a “h” do subtópico 7.3.3 (pág. 230) para a consolidação da estrutura de governança estadual necessária para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Observatório ODS¹⁶ corroboram com os apontamentos lançados no capítulo 2 deste parecer ministerial.

No mais, cancelamos as pertinentes conclusões sobre a incipiência do grau de maturidade da Rede de Ouvidorias do Estado do Pará, em razão do não cumprimento de previsões estabelecidas na Lei de Proteção aos Usuários de Serviços Públicos e na Lei de Acesso à Informação, bem como das falhas do sistema de transparência ativa e de acesso à informação do Governo do Estado do Pará, as quais já foram objeto de recomendações dessa Corte de Contas, tendo, inclusive, suas reiteraões sugeridas no capítulo 10 deste parecer, considerando o não atendimento mencionado no tópico sobre seus monitoramentos (ver item 9 abaixo).

8.1. Gestão Previdenciária

Antes de iniciar a análise cabe um breve comentário acerca da definição de plano previdenciário e plano financeiro, cuja gestão é de responsabilidade do IGEPREV.

¹⁶ Destacando-se aqui, igualmente, que a iniciativa do Governo do Estado do Pará (em parceria com a FAPESPA) de criar, em fevereiro de 2020, o Observatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Observatório ODS (com a finalidade de disponibilizar dados e diagnósticos relativos aos ODS para o Estado e Municípios paraenses) é digna de aplausos.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, o plano previdenciário é estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS.

O plano financeiro é estruturado somente no caso de segregação da massa de segurados, em que as contribuições são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo.

O Balanço Geral do Estado do Pará – 2019 Análises e Comentários (item 27 da pág. 85), destaca que, desde 2017, o novo modelo previdenciário adotado pelo Governo do Estado ocorreu basicamente em três eixos: 1) a instituição do regime de previdência complementar; 2) a alteração da segregação de massas, que vincula os servidores ao Fundo Previdenciário do Estado do Pará (FUNPREV) e ao Fundo Financeiro de Previdência do Estado do Pará (FINANPREV); e 3) a capitalização do FINANPREV, com rendimentos do FUNPREV.

A instituição da Previdência Complementar se deu por meio da Lei Estadual nº 111, de 28/12/2016, que possibilita ao Estado do Pará praticar em seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o mesmo teto de aposentadorias e pensões utilizados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS), reduzindo as despesas futuras dos fundos previdenciários.

Em relação à segregação de massas, a alteração se deu na data de filiação dos servidores públicos estaduais aos fundos previdenciários. De acordo com a Lei Complementar nº 112, de 28/12/2016, os servidores que ingressaram no serviço público estadual até 31/12/2016 estão filiados ao FINANPREV e, aqueles que ingressaram a partir de 01/01/2017, estão filiados ao FUNPREV.

Feitas essas breves considerações, passa-se a analisar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS.

No exame do processo TCE/PA nº 2020/50585-5 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bimestre de 2019), extraiu-se as seguintes informações sobre o Plano Financeiro dos servidores estaduais, evidenciadas no quadro a seguir:

RPPS – Plano Financeiro

(Em R\$ milhares)

RPPS - Plano Financeiro	Previsão /Dotação Atualizada	Receita Realizada/Despesa liquidada 2019
Receita Previdenciária Total	2.087.927	2.061.263
Despesas Previdenciárias Total (Liquidadas)	4.090.694	3.901.125
Resultado Previdenciário	-2.002.767	-1.839.862
Receita de Contribuição dos Segurados¹ (I)	Previsão atualizada	Receitas Realizadas 2019
Civil	1.743.056	1.670.742
Militar	320.953	251.510
Total	2.064.009	1.922.252
Despesas Previdenciárias	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas 2019
Benefício - Civil	2.873.621	2.726.321
Benefício - Militar	1.158.942	1.137.598
Total Despesas Previdenciárias (II)	4.032.563	3.863.919
Receita de contribuição (I) - Despesas previdenciárias (II)	-1.968.554	-1.941.667

Nota: ¹A receita de contribuição refere-se às contribuições dos segurados e patronal.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre 2019.

Da análise do quadro acima, observa-se que foi previsto um resultado previdenciário deficitário no montante de R\$ 2 bilhões. Apesar disso, no final do exercício de 2019 (6º bimestre), apurou-se um resultado previdenciário financeiro deficitário de R\$ 1,84 bilhão.

Já para a receita de contribuição dos segurados e patronal civil e militar, estimou-se arrecadar, no ano de 2019, o total de R\$ 2 bilhões. No término do exercício, no entanto, foram realizadas receitas no montante de R\$ 1,92 bilhão, correspondente a 93% da quantia inicialmente prevista.

Por seu turno, na comparação entre as receitas de contribuições patronal e dos segurados com as despesas previdências de benefícios aos servidores civis e militares, observou-se um déficit de R\$ 1,97 bilhão em relação à comparação da previsão da receita e a fixação da despesa.

Quanto ao resultado do cotejo entre a realização de receitas e despesas verificou-se um déficit, no final do exercício, de R\$ 1,94 bilhão. Ao se comparar o Resultado do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) apurada pelo TCE/PA (R\$ 20,9 bilhões – cf. item 6.1) destaca-se o seguinte:

Resultado do RPPS em relação à RCL

Resultado do RPPS	2019 (Em R\$ milhares)	%RCL 2019
Plano Previdenciário	695.567	3,32
Plano Financeiro	-1.839.862	-8,79

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre 2019 e Relatório TCE/PA (tabela 3.30 – pág. 111).

Verificou-se, portanto, que em relação à RCL o resultado do plano previdenciário correspondeu a 3,21% e o resultado do plano financeiro foi -8,48%, referentes à RCL. Logo, mesmo após a consolidação dos fundos do RPPS paraense, evidenciou-se um déficit de R\$ 1,1 bilhão, sinalizando para a necessidade de aporte de recursos ordinários do tesouro para cobertura de suas despesas.

Ainda sobre o RPPS, a Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências, estabeleceu ao ente federado a obrigatoriedade de efetuar, em cada exercício, estudo atuarial de forma a serem mensuradas as variações nas hipóteses atuariais, nos dados financeiros e cadastrais ocorridas no período.

Desse modo, muito embora os registros lançados aqui devam objeto de análise mais esmiuçada em contas de gestão e/ou em processo próprio de fiscalização, assim como no acompanhamento dos RREOs bimestrais de responsabilidade do Poder Executivo – na linha do que foi exposto nas considerações iniciais do parecer – não custa reforçar tais informações em acréscimo às diretrizes gerais da análise técnica do TCE/PA, relacionadas à: (i) boa gestão do RPPS, segundo a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), responsável pela emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP); e (ii) realização de censo previdenciário, recadastramento e prova de vida.

8.2. Gestão da Dívida Ativa

O aumento contínuo da dívida ativa do Estado do Pará – a qual representa os créditos da Fazenda Pública perante os contribuintes que deixaram de quitar, no prazo de vencimento, seus compromissos – vem sendo apontado reiteradamente, tanto pelo MPC/PA como pelo TCE/PA, como um problema que necessita ser melhor enfrentado.

Com efeito, foram sugeridas e expedidas diversas recomendações por esses órgãos de Controle Externo (inclusive na análise das Contas de Governo de 2018,

conforme se pode inferir no item 9 deste parecer) com a finalidade de alertar o Poder Executivo sobre a necessidade de medidas concretas ao enfrentamento desse problema histórico evidenciado ano após ano, consistente no aumento do estoque da dívida ativa inscrita pelo Estado, de modo a aumentar a capacidade de recuperação desses créditos.

No documento Análises e Comentários ao BGE -2019 foram listadas (item 7 – pág. 163) as seguintes providências adotadas pela SEFA para modernizar os procedimentos de controle e cobrança da Dívida Ativa:

Medidas para modernização dos procedimentos de controle e cobrança da Dívida Ativa

- Para aumentar a recuperação de créditos a SEFA está se modernizando, tornando digital a sua forma de trabalho. Uma das iniciativas desenvolvidas é a implementação de um sistema de dados que integrará as informações entre o seu sistema e o da PGE, que antes eram independentes e não intercambiavam diretamente informações. Com a implantação desse sistema, a PGE receberá imediatamente todas as informações a respeito do status, saldo e exigibilidade dos créditos inscritos em dívida ativa, de maneira a ser possível adotar melhores ações judiciais e administrativas de recuperação dos créditos estaduais. Além desse sistema a SEFA colocou em produção um serviço de solicitação de inscrição em dívida ativa para os órgãos públicos estaduais. Com esse serviço os órgãos públicos podem se conectar ao sistema da SEFA através de webservice ou portal de serviços na internet à SEFA os dados e fundamentos legais de devedores estaduais a serem inscritos em dívida ativa. Com essa nova ferramenta o Estado modernizará sua atuação, diminuindo tempo de ação, burocracia e custos, uma vez que passa a trabalhar de maneira totalmente digital em comparação ao modo de trabalho anterior baseado no envio de ofícios e processos em papel.

Apesar disso, os números apresentados no Balanço Geral do Estado relativos a este tema ainda são insatisfatórios.

Veja-se, apenas no exercício de 2019 (objeto da presente análise) a dívida ativa do Estado do Pará saltou de R\$ 22,8 bilhões para a marca de R\$ 25,8 bilhões. Ou seja, houve um aumento de R\$ 3,00 bilhões no estoque da dívida ativa do Estado, o que corresponde a uma variação de quase 13% a mais do que no ano anterior.

Por outro lado, a fiscalização realizada pela equipe técnica do TCE/PA revelou que entre janeiro e setembro de 2019 foi inscrito em dívida ativa o montante de R\$ 1,3 bilhão, tendo sido recuperado R\$ 72,1 milhões de crédito nesse período.

Malgrado se constate uma que essa baixa recuperação dos valores inscritos ocorre com frequência, a tabela 7.1 do Relatório técnico (pág. 223) demonstra que, na série histórica anual analisada (compreendida entre os meses de janeiro a setembro – intervalo examinado) de 2016 até 2019, o último ano foi o que revelou o maior percentual de recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, correspondente à 5,49% dos valores inscritos no intervalo mencionado (cuja média foi de 3,83%).

Não se pode olvidar também que a modernização dos sistemas de cobrança extrajudicial (aliada ao fomento de outras medidas de cobrança e/ou execução indireta da dívida ativa, *v.g.*, o protesto dos títulos), além de uma atuação mais eficiente do Poder Judiciário, no âmbito das execuções e cobranças judiciais dos créditos inscritos em dívida ativa, poderiam contribuir ao aumento dos indicadores analisados.

De todo modo, a fiscalização revelou um panorama bem detalhado da situação que há tempos vem sendo objeto de consideração deste Ministério Público de Contas.

Por essa razão é que se adere às considerações consignadas nas págs. 296-297 do Relatório de análise das Contas elaborado pela equipe técnica do TCE/PA (item 10.7.2), as quais revelam sérias falhas e inconsistências que necessitam ser equacionadas pelos órgãos de arrecadação e cobrança do Poder Executivo.

Pensamos, ademais, que este assunto deve permanecer sendo objeto de fiscalização, através de processo de acompanhamento desse TCE/PA (Regimento Interno, art. 72, inciso IV e art. 84), a fim supervisionar, de forma contínua (por período pré-estabelecido e razoável), o desempenho das constatações discutidas no item 7.2 e resumidas no tópico 10.7.2 do Relatório técnico.

9. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES REFERENTES ÀS CONTAS DE 2018

Na análise das Contas do Governo de 2018 (processo nº 2019/51266-0) foram feitas, inicialmente, 32 (trinta e duas) propostas de recomendações pela comissão de análise técnica das Contas de Governo desse Tribunal e outras 43 (quarenta e três) sugeridas pelo Ministério Público de Contas, totalizando 75 (setenta e cinco).

Entretanto, quando da sessão extraordinária final de apreciação das contas e emissão do parecer prévio do TCE/PA – ocorrida em 16/09/2019, devido a necessidade de reabertura da instrução para que o Poder Executivo exercesse o contraditório acerca das questões suscitadas no primeiro parecer do MPC sobre o exercício de 2018 –, o Tribunal Pleno reduziu e condensou tais proposições para um conjunto de 31 (trinta e uma) recomendações.

Na ocasião, o ilustre Conselheiro Relator Odilon Inácio Teixeira, atual Presidente dessa Corte de Contas, consignou no voto condutor da Resolução nº 19.144 (que emite o Parecer Prévio sobre as Contas) as seguintes razões para tal medida:

“Nessa senda, o Tribunal, ao expedir recomendações nas contas de governo, deve deliberar nos estritos limites daquilo que é inato às referidas contas, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública sem, no entanto, invadir a discricionariedade do administrador estadual, a quem cabe reavaliar e redefinir as políticas públicas, o controle de gastos e a execução de ações e de programas governamentais.

Dentre as 75 (setenta e cinco) proposições feitas, 11 (onze) possuem similaridades, podendo ser resumidas em apenas 3 (três). Impende considerar que, dentre as que são similares, uma delas – referente à disponibilização completa, em um único sítio eletrônico, das contratações diretas e das licitações dos órgãos e entidades da administração estadual – será mantida, não obstante a argumentação do Excelentíssimo Sr. Governador de que o Decreto n. 2.313, de 27/12/2018, teria regulamentado a citada disponibilização. Esse argumento não se mostra suficiente, pois as informações dos procedimentos licitatórios operacionalizados por *sites* como o ‘Banparanet’ e o ‘Comprasnet’ não migram integralmente para o Portal de Compras Governamentais do Estado do Pará.

Há uma recomendação concernente à aplicação das normas de transparência que não se mostra necessária, por dois motivos: em razão de já ter sido expedida nas contas de 2017 e atendida pela Auditoria Geral do Estado (AGE), que passou a adotar procedimentos padronizados para avaliação da transparência pública dos órgãos e entidades; e porque a AGE já disponibiliza em seu sítio oficial na internet os atos de fiscalização, auditoria e controle por ela produzidos (fl. 71 do vol. 7).

Além disso, há 7 (sete) recomendações, relativas a renúncia de receitas, que não poderão ser expedidas nesta oportunidade porque tramita nesta Corte a representação n. 2018/51673-5, oriunda do MPC, cuja matéria envolve esse tema. Por abordar atos de gestão específicos, a análise da plausibilidade dessas medidas se dará no bojo da referida representação. Desse modo, evita-se, ainda, a prolação de decisões conflitantes.

Outrossim, também tramita neste Tribunal a representação n. 2019/51922-9, que aborda os pagamentos de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), motivo pelo qual as 5 (cinco) recomendações atinentes a esse assunto não serão adotadas.

Do conjunto de 3 (três) proposições relacionadas com a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), duas não serão acolhidas porque não há, na lei instituidora da TFRM (Lei n. 7.591/2011), norma que vincule o produto da sua arrecadação a qualquer atividade ou serviço. Portanto, não há falar-se na criação de código de fonte de recursos específico. Não obstante, dentre as fontes de recursos do tesouro do exercício corrente e de exercícios anteriores, há detalhamento próprio para a taxa de fiscalização mineral, o que possibilita o seu controle.

Ademais, não se mostra necessária a inclusão, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, de plano de contingência para o caso de a TFRM ser tida como inconstitucional pelo STF. Isso porque a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.786/PA tem natureza meramente declaratória. Logo, ela não representa dívida em processo de reconhecimento para o erário estadual.

As 2 (duas) recomendações referentes à identificação da origem dos créditos de dívida ativa e da causa do seu não pagamento, bem como à necessidade de incremento da recuperação desses créditos também não serão expedidas, porquanto verificou-se um crescimento de 16,37% na arrecadação em 2018, se comparada com a do exercício anterior, e que o Poder Executivo continua envidando esforços nesse sentido, como a criação de diversos núcleos especializados no âmbito da PGE, a exemplo do Núcleo de Inteligência e Ação Fiscal Estratégica (NIAFE) em 2019.

A preocupação externada no tocante à redução dos déficits previdenciários futuros foi elidida com a demonstração de que o Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará (IGEPREV), a SEAD, a SEFA, a SEPLAN e a PGE já estão tomando providências com esse objetivo.

Sobre a recomendação atinente à implantação, em folha de pagamento, de majoração de vencimentos dos servidores públicos, cumpre rememorar que essa questão é objeto da representação n. 2019/50342-2, em trâmite nesta Corte, e que, portanto, a matéria nela versada será apreciada naqueles autos, assim como em processos de

fiscalização de contas de gestão. Como foi dito anteriormente, evita-se, desse modo, a prolatação de decisões conflitantes.

Por fim, observa-se que 16 (dezesesseis) recomendações relativas a gestão por áreas de governo são objeto de contas de gestão, auditorias operacionais ou seus consequentes processos de monitoramento.

Portanto, serão adotadas 31 (trinta e uma) recomendações, nos moldes expostos na conclusão deste voto.”

Assim, e nos termos preconizados no parecer prévio emitido no bojo das Contas do Governo referentes ao exercício de 2018 (Resolução TCE/PA nº 19.144/2019), traçamos, a seguir, breves considerações sobre o monitoramento das 31 (trinta e uma) recomendações expedidas ao Poder Executivo estadual – que desdobradas totalizam 37 (trinta e sete) –, destacando as providencias adotadas pelo governo do Estado, as considerações lançadas no Relatório da comissão especial de análise técnica e, ao final, a opinião deste MPC/PA acerca do atendimento (ou não) de cada uma delas.

9.1. Quanto aos instrumentos de controle

9.1.1. Que seja implementado efetivamente o controle de obras públicas a cargo do Poder Executivo , mediante sistema informatizado, envolvendo todos os atos praticados, desde a fase preliminar da licitação até a fase posterior à conclusão do objeto , registrando-os e consolidando-os, de modo que proporcione melhoria na gestão dos recursos públicos aplicados e garanta o exercício dos controles externo e social ao divulgar as informações.

PROVIDÊNCIAS:

A PRODEPA aduz que disponibilizou desde 2016 o Sistema Obras Pará, que permite controle de informações de obras desde o planejamento físico e financeiro, contratos, medições, convênios e operações de crédito, com sincronização das informações via SIAFEM/GP-PARÁ e que realizou treinamentos para os órgãos SEDOP, SETRAN, SEDUC, SEEGEST, TCE-PA, CEASA, CPH E FCG.

Por sua vez, a SEDOP informa a necessidade de capacitação dos servidores que estão designados na comissão, assim como a atualização e reciclagem de servidores da SEDOP que já tiveram contato com a plataforma.

Desse modo, solicitou-se treinamento e reunião com a equipe técnica da PRODEPA para obter informações acerca do Sistema Obras Pará. A solicitação de treinamento ocorreu em 14/01/2020, tendo sido respondido pela PRODEPA que após os trâmites relativos ao ambiente e aos custos, o treinamento do Sistema poderia acontecer na segunda semana de fevereiro deste ano.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que, apesar de o Sistema Obras Pará ter sido implantado, os dados necessários à geração de informação não estão sendo inseridos, o que compromete o alcance de sua finalidade. Portanto, não havendo a implementação efetiva do controle das obras públicas do Poder Executivo mediante sistema informatizado, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

No Relatório Anual do Sistema de Controle Interno – Exercício 2019 (fls. 46/47), a AGE destaca informação da PRODEPA, no sentido de que o sistema informatizado foi desenvolvido e se acha disponibilizado desde 2016.

Contudo, até o presente momento o sistema ainda não entrou em uso por falta de alimentação de dados acerca das obras em execução no Estado.

Aliás, a única manifestação sobre o uso do “Obras Pará”, citada no Relatório da AGE, é a da SEDOP e, ainda assim, somente em novembro de 2019.

Logo, não se dispõe de informações sobre o uso do sistema por outros órgãos e entes que, por sua natureza, executam um elevado volume de obras, como a SETRAN, a SEDUC, a SESPA, a COSANPA etc.

Constata-se, assim, que o sistema “Obras Pará” não foi efetivamente colocado em uso pelo Poder Executivo. Assim sendo, considera-se **não atendida** a recomendação.

9.1.2. Que seja implementado efetivamente o controle de transferências voluntárias efetuadas pelo Poder Executivo, mediante sistema informatizado, envolvendo todos os atos praticados, desde a fase preliminar à concessão até a apresentação da prestação de contas, registrando-os e consolidando-os, de modo que proporcione melhoria na gestão dos recursos públicos aplicados e garanta o exercício dos controles externo e social ao divulgar as informações. Além disso, seja designado órgão gestor do sistema.

PROVIDÊNCIAS:

A AGE informou que, em reunião com a PRODEPA, entendeu que o sistema *e-Parcerias* não seria adequado às necessidades do Estado. Em razão da possibilidade de mudanças nas funcionalidades do sistema, sugeriu-se o desenvolvimento de sistema próprio por ser menos oneroso e mais proveitoso e direcionado.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica concluiu que não foi implementado o controle de transferências voluntárias efetuadas pelo Poder Executivo, mediante sistema informatizado, e que não há informações acerca de proposta de desenvolvimento de sistema próprio ou mesmo estudo sobre a viabilidade econômica e operacional. Destacou, também, que não foi designado o órgão gestor do sistema. Portanto, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Diante das informações prestadas, evidencia-se que o Estado do Pará continua sem dispor de um mecanismo de controle da gestão das transferências voluntárias que realiza, seja para organizações da sociedade civil, seja em favor de municípios paraenses. Considera-se, pois, **não atendida** a recomendação formulada.

9.1.3. Que seja instituído cadastro informativo dos créditos não quitados, mediante sistema informatizado, com a expedição de norma que obrigue consulta prévia pelos órgãos e entidades estaduais, evitando-se a celebração de atos com agentes inadimplentes.

PROVIDÊNCIAS:

A PGE mencionou que foi editada a Lei estadual nº 8.873/2019, que institui o Cadastro Informativo dos Créditos não quitados para com Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual (*Cadin-Pa*). Esclareceu, outrossim, que esta lei elenca as autoridades que devem efetuar o registro das pendências para fins de inclusão no cadastro e que foi atribuída à SEFA a gestão do *Cadin-Pa*.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que, embora tenha sido editada lei instituindo o *Cadin-Pa* com a obrigatoriedade de consulta prévia sobre situação de agentes inadimplentes, não há informação sobre sua implantação mediante sistema informatizado.

Assim, a edição de norma instituindo o *Cadin-Pa* observa parte da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas, pelo que se considerou a recomendação **parcialmente atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Malgrado o *Cadin-Pa* tenha sido legalmente instituído, este ainda não foi efetivamente implementado como um sistema informatizado “*que obrigue consulta prévia pelos órgãos e entidades estaduais, evitando-se a celebração de atos com agentes inadimplentes*”, como preconiza a recomendação do TCE/PA.

Assim, considera-se como **parcialmente atendida** a recomendação.

9.1.4. Que seja implantado sistema de registro de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme dispõe a LRF, em seu art. 50, § 3º, considerando os critérios de transparência e controle social.

PROVIDÊNCIAS:

A SEFA informou que a implantação do sistema de registro de custos depende da implantação do novo sistema integrado de administração financeira, o que permitirá a necessária integração de dados para a geração da informação de custos no Estado do Pará.

Disse ainda que participou de eventos, buscando experiências de outras unidades da federação e do governo federal, que estão mais avançados na implantação do sistema de custos.

Aduziu, por fim, que foi editado o Decreto nº 527, de 29 de janeiro de 2020, que cria o Grupo de Trabalho Especial de Modernização dos Sistemas Corporativos do Estado do Pará, com a atribuição de realizar também a implantação do sistema de informações de custos.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A comissão especial de análise técnica avaliou que apesar de o Poder Executivo relacionar as diversas ações visando à implantação do sistema de custos – tais como participação em eventos, visitas técnicas, realização de oficinas e edição de Decreto criando grupo de trabalho – não se constatarem medidas efetivas para o avanço da implantação do sistema.

Portanto, diante do quadro apresentado, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Pelo que se depreende do Relatório Anual do Sistema de Controle Interno – Exercício 2019 (fls. 48), o Poder Executivo ainda não definiu uma estratégia para implementação de um sistema de registro de custos. No momento, nota-se que o Executivo considera pelo menos três alternativas de abordagem.

Uma dessas alternativas é um Sistema de Informação de Custos (SIC) como componente do Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil – PROFISCO II, programa que tem o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Outra alternativa considerada pelo Executivo é o uso do Sistema de Informação de Custos – SIC, hospedado no Portal de Custos do Governo Federal.

Finalmente, a terceira opção seria a compra de sistema desenvolvido por empresa privada, também considerada pelo Poder Executivo, segundo informa a AGE.

Das três possíveis linhas de trabalho, somente a primeira implica ações efetivas, já que o PROFISCO II se encontra em execução e dispõe de recursos garantidos para a consecução de suas finalidades. Tais ações, entretanto, ainda não estão diretamente relacionadas à implementação de um sistema de registro e acompanhamento de custos.

Ademais, as duas outras linhas de trabalho se limitaram a observações e consultas, sem nenhuma consequência prática efetiva.

Por essas razões, tem-se como não atendida a recomendação.

9.1.5. Que no aplicativo "Tá na Mão" sejam acrescentados serviços essenciais, como saúde e educação, com o objetivo de ampliar o controle social em áreas prioritárias.

PROVIDÊNCIAS:

A PRODEPA informou que o aplicativo “TÁ NA MÃO”, está sendo modernizado e no momento já contempla informações e serviços na área da saúde para o HEMOPA.

Ainda segundo Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Pará, para os demais serviços nas áreas de saúde e educação, o sistema está pronto para receber aplicativos específicos e em processo de desenvolvimento nos órgãos das referidas áreas.

Sobre o assunto, a SEDUC informou que dispõe de corpo técnico capacitado e com expertise para atender as demandas de criação de serviços para *internet* e que com

a parceria tecnológica com a PRODEPA estima que brevemente poderá viabilizar a publicação de informações pertinentes à educação por meio do aplicativo.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que após consulta aos sítios eletrônicos do Poder Executivo (HEMOPA, SESP e SEDUC), como também aos *sites* dos órgãos e entidades que já possuíam serviços ativos na solução de TI, não foi identificado o aplicativo para *download* e consequente verificação de suas funcionalidades, assim como se as áreas de educação e saúde tiveram realmente seus serviços incluídos no rol constante no aplicativo. Dada a situação, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O aplicativo “Tá na Mão” tem por objetivo viabilizar, em uma única plataforma, a interação entre o cidadão e os diferentes órgãos e entes do Poder Executivo.

As pesquisas realizadas nas lojas virtuais de aplicativos, e em diferentes sítios e redes sociais, indicam que o acesso a esse aplicativo não mais está disponível, nem mesmo em sua configuração original.

Consultada, a PRODEPA confirmou que o “Tá na Mão” está fora do ar, e que ele passará por uma reformulação para agregação e integração de mais serviços.

Considera-se, portanto, **não atendida** a recomendação.

9.2. Quanto ao controle interno do poder executivo

9.2.1. Que a Auditoria Geral do Estado (AGE), enquanto órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, exerça suas competências no sentido de:

a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, aferindo o desempenho ao comparar analiticamente os resultados previstos com os resultados obtidos.

PROVIDÊNCIAS:

A AGE informou que a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e orçamentos é responsabilidade da SEPLAD, porém, como órgão central de controle interno, fez constar em seus papéis de trabalho os resultados obtidos.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que cabe à AGE avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, conforme estabelecem a Lei nº 6.176/1998 (art. 3º) e o Decreto estadual nº 2.536/2006 (art. 8º).

Assim, como a AGE demonstrou não executar tais atividades, concluiu que a recomendação **não foi atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

A Lei Estadual nº 6.176/1998 instituiu o Sistema de Controle Interno e criou a Auditoria do Estado do Pará – AGE/PA no âmbito do Poder Executivo.

De acordo com o art. 3º, inciso I, e art. 5º, inciso V, da referida lei, compete à AGE *“avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado” e “aferir os desempenhos, comparando analiticamente os resultados previstos com os resultados obtidos”*.

Não procede, desse modo, a declaração da AGE/PA, no sentido de que *“a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a Execução dos programas de Governo e Orçamentos é de responsabilidade da SEPLAD”*.

A propósito, o SIGPLAN, implantado no Estado em 2017, proporcionou uma visão regionalizada das ações governamentais, disponibilizando dados sobre a situação dos programas do Plano Plurianual em cada uma das 12 regiões de integração do Estado do Pará. No módulo “Monitoramento e Avaliação dos Programas do PPA” é possível, inclusive, gerar relatórios sobre execução orçamentária, investimentos realizados, metas físicas, desempenho dos programas etc.

Com efeito, pesquisa realizada no SIGPLAN (módulo Monitoramento/Relatórios Gerenciais/Desempenho do Programa/ Relatório de Avaliação dos Programas do PPA), revela que a SEPLAD elaborou e disponibilizou os Relatórios de Avaliação de Programas do Plano Plurianual 2016-2019, referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

Até o momento, porém, não se acha disponível o relatório relativo ao exercício de 2019, sendo difícil saber se isso ocorreu porque o relatório não foi elaborado ou porque sua elaboração ainda não foi concluída.

De qualquer modo, a ferramenta para formular uma avaliação do desempenho já existe, é de boa qualidade, acha-se implantada e dispõe de elementos de convicção suficientes para que a avaliação seja feita. Falta restabelecer a realização da avaliação, para o quê seria recomendável que a AGE/PA e a SEPLAD estabelecessem um entendimento mútuo, a respeito do que caberia a cada uma delas fazer.

Ao nosso sentir, mais razoável seria a SEPLAD continuar elaborando o relatório de avaliação – pois pensamos que quem coordena o planejamento, deve acompanhar a execução e, por fim, avaliar a execução –, cabendo à AGE/PA auditar o relatório elaborado pela SEPLAD e se manifestar sobre sua consistência.

Feitas estas ponderações, entendemos, de todo modo, que esta recomendação do TCE/PA **não foi atendida**.

b) avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

PROVIDÊNCIAS:

A AGE informou que com a mudança do sistema GP Pará para o sistema SIGPLAN vem desenvolvendo, em parceria com a SEPLAD, metodologias para avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, conforme as áreas “regionalizadas”.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que, segundo a AGE, não foi feita a avaliação de resultados nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como nas entidades de direito privado quanto à aplicação de recursos públicos, de modo que considerou a recomendação como **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O Poder Executivo ainda não dispõe de um sistema de apuração de custo. Não possui condições técnicas, portanto, de dar o primeiro passo para a avaliação da sua eficiência. Somente com a apuração do custo e a formulação de padrões comparativos, essa análise será possível.

Já é tecnicamente viável, entretanto, realizar uma avaliação da eficácia, utilizando informações geradas pelo SIGPLAN. Vale lembrar, aliás, que o sistema

anterior – o GP-Pará – apurava indicadores de eficácia, com o uso de critério que qualificava a ação a partir do cálculo da parcela não realizada da meta proposta.

Assim, como o Poder Executivo não dispõe de sistema de custo, ele não avalia as ações que desenvolve, do ponto de vista da economicidade.

E, consoante adiantado alhures, como o SIGPLAN não foi utilizado para avaliar as ações executadas em 2019, segue-se que não foram apurados os indicadores de **eficácia** dessas ações. Consequentemente, considera-se **não atendida** a recomendação.

c) exercer suas funções próprias de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão, com emissão de relatório.

PROVIDÊNCIAS:

A AGE informou que, com o objetivo de apurar denúncias de irregularidades nos processos licitatórios e verificar a qualidade/adequação das obras executadas, fiscalizou em 2019 os seguintes hospitais: Regional Abelardo Santos – Icoaraci; Regional do Tapajós – Itaituba; Regional do Caeté – Capanema; Regional de Castanhal; e Hospital Público Municipal Santa Rosa, em Abaetetuba; realizando 10 diligências em vistoria técnica.

Segundo a AGE, para o Programa “Asfalto na Cidade” foram realizadas 13 viagens para diversas regiões do Estado dentre elas: Região do Marajó, Região Metropolitana de Belém, Região Nordeste do Pará, Região do Capim, Região Sudeste, Região Sul, Região do Salgado, Região do Tocantins, Região do Xingu e Região do Araguaia, sendo 85 municípios visitados dos 144 existentes. Neste trabalho, aduziu que houve investigação de empresas, com 5 acordos firmados, bem como que foram vistoriados 370 km, objeto dos contratos do programa ANC (de um universo de 425 km).

Informa, ainda, que foram realizadas 31 diligências em escolas estaduais, 06 ao Parque do Utinga e 01 ao Liceu de Bragança, para regularização da documentação e entrega do prédio.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que, em que pese a descrição de atividades de auditoria e fiscalização no decorrer do exercício de 2019, nota-se a ausência no relatório da Auditoria Geral do Estado do Pará da avaliação da gestão.

Não obstante, aduziu que cabe à AGE, como gestora principal do SCI, promover a avaliação do sistema, fazendo diagnóstico, mapeando os riscos e as demais atividades

auditorias que a façam manter o controle completo do sistema, tendo como produto final a emissão de relatório com o diagnóstico do SCI.

Portanto, considerou a recomendação **parcialmente atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Como exposto no relatório da AGE/PA, o órgão concentrou sua atuação em processos e projetos executados em exercícios anteriores a 2019.

Em que pese a importância das iniciativas relatadas, e o empenho em realizá-las, o fato é que não foram realizadas ações de fiscalização, auditoria e avaliação da gestão exercitada em 2019, conforme recomendado pelo TCE/PA.

Assim sendo, tem-se como **não atendida** a recomendação da Corte de Contas.

d) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado.

PROVIDÊNCIAS:

A AGE apresentou no Relatório Anual do Sistema de Controle Interno dados sobre o planejamento e a execução das receitas com recursos de operações de crédito, bem como a respectiva observância ao limite de endividamento.

Argumentou, ainda, que os recursos estão voltados para a realização/viabilização/continuação de políticas de investimentos estratégicos, visando à efetiva entrega de produtos/bens/serviços à sociedade paraense.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que a AGE apresentou análise da execução orçamentária dos recursos oriundos de operações de crédito, porém não demonstrou quais os controles internos existentes na operacionalização desses recursos, assim como se estes foram testados e se são eficazes.

Aduziu, ademais, que não se percebe avaliação relativa ao cumprimento da regra de ouro, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, e ao cumprimento da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que estabelece limite de endividamento.

Diante do exposto, considerou que a recomendação **não foi atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O relatório da AGE não menciona quais ações foram desenvolvidas para exercer o controle das operações de crédito, dos avais e garantias, assim como dos direitos e obrigações do Estado.

Na realidade, o escopo da recomendação em destaque é no sentido de que a AGE acompanhe a celebração e a evolução das operações de crédito internas e externas, visando a verificar se estão em consonância com as normas que regem o assunto, em especial o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000 e as Resoluções do Senado de nºs 40 e 43, ambas de 2001.

O teor do relatório apresentado pela AGE revela, contudo, a inexistência desse controle preconizado na recomendação expedida pela Corte de Contas. Por essa razão, considera-se **não atendida** a recomendação.

9.3. Quanto ao planejamento e execução orçamentária

9.3.1. Que sejam somente consideradas aumento permanente de receita, no Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA), as receitas provenientes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, de acordo com o art. 17 da LRF.

PROVIDÊNCIAS:

A SEPLAD informa que a referida recomendação será atendida na próxima LDO (2021), a qual detalhará melhor o aumento permanente de receita conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, além de demonstração, em consonância com a maioria dos outros Estados do país, do aumento da base tributária como aumento permanente de receita, conforme reunião técnica realizada com a equipe técnica do TCE.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado contido PLDO/2021 apresentou valores zerados, destacando que para o exercício de 2021 não foram projetadas majoração ou criação de novas DOCC e tampouco redução permanente de despesa acarretando ausência de margem de expansão para o referido exercício.

Assim, concluiu que a recomendação foi **atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se **atendida** a recomendação formulada.

9.3.2. Que apenas DOCC consideradas novas constem no Demonstrativo da Margem Líquida de Expansão, de acordo com o disposto no art. 17 da LRF, bem como conste seu detalhamento na Memória de Cálculo.

PROVIDÊNCIAS:

A SEPLAD informa que a referida recomendação foi objeto de questionamento perante reunião técnica com o Tribunal de Contas, o qual não apresentou melhores esclarecimentos técnicos quanto à forma de cumprimento da recomendação.

Desse modo, o Poder Executivo considerou prejudicado o atendimento da recomendação por entender que o MDF não estipula os detalhamentos da margem líquida de expansão e que esta situação não se verifica em nenhum Estado da federação. Entretanto, afirmou que para a LDO do exercício financeiro seguinte o Estado, por meio da SEPLAD, observará rigorosamente os modelos previstos no MDF.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica, uma vez mais, considerou, para fins de exame e análise, o PLDO/2021, encaminhado ao Poder Legislativo no presente exercício financeiro.

Neste sentido, destacou que o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado apresentou valores zerados, a revelar a ausência de criação de novas DOCC.

Dessa feita, considerou que a recomendação foi **atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se **atendida** esta recomendação.

9.3.3. Que os indicadores de processo sejam aferidos anualmente por programas temáticos por todas as regiões de integração quanto à eficiência e eficácia.

PROVIDÊNCIAS:

Quanto a esta recomendação, a SEPLAD aduziu restrição à aferição regionalizada de programas previstos no PPA em virtude da inexecução de ações

programadas no exercício e de restrições orçamentárias decorrentes de frustração de receitas estimadas.

Diante disso, alegou que na formulação do PPA 2020-2023, os indicadores de processo foram revistos pelo conjunto de órgãos dos referidos Programas, sendo adotadas novas estratégias para o seu acompanhamento, com o envolvimento das unidades responsáveis pelas ações impactantes aos indicadores regionalizados.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que, embora os indicadores de processo tenham sido calculados para cada região de integração, não houve a aferição por cada programa temático, razão pela qual considerou a recomendação **parcialmente atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se **parcialmente atendida** a recomendação formulada.

9.3.4. Que sejam disponibilizados no sistema de monitoramento e avaliação, relatórios gerenciais consolidados por indicadores de processo e de resultado, por metas regionalizadas, por metas físicas e financeiras, por programa e por Região de Integração.

PROVIDÊNCIAS:

Em relação a esta recomendação, a SEPLAD informou que será disponibilizado, a partir do 1º quadrimestre de 2020, no SIGPLAN, relatório gerencial consolidado do desempenho dos Programas do PPA, relativo aos indicadores e metas regionalizadas, com base nas informações do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (item 1. Avaliação de Indicadores de Processo e item 3. Avaliação das Metas Regionalizadas).

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica constatou que o SIGPLAN passou a disponibilizar os dados apresentados no Relatório de Avaliação do PPA, que contempla a avaliação de indicadores de processo e de resultado por metas regionalizadas, metas físicas e financeiras e por Região de Integração.

Contudo, tanto o relatório quanto o sistema não apresentam informações sobre a mensuração de indicadores dos programas de forma consolidada para o Estado. Por tal motivo, considerou **parcialmente atendida** a recomendação.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Considerando o exame procedido pela unidade técnica, tem-se como **parcialmente atendida** a recomendação em testilha.

9.3.5. Que seja criado mecanismo que permita o monitoramento da inclusão e da implementação das demandas levantadas pelos órgãos de controle e pela sociedade nas audiências públicas referentes à elaboração dos instrumentos de planejamento.

PROVIDÊNCIAS:

No tocante à recomendação supra, a SEPLAD alegou que a partir do 1º quadrimestre de 2020 providenciaria: 1) A identificação, com sinalização específica, das ações do PPA 2020-2023 correspondentes a demandas da sociedade e de órgãos de controle, disponível no site; 2) A publicação, no *site* da SEPLAD, da relação sistematizada de todas as demandas apresentadas nas audiências públicas, sinalizando aquelas incorporadas em ações do PPA 2020-2023.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em consulta ao sítio da SEPLAD, a unidade técnica constatou a disponibilização de dados referentes a demandas da sociedade quanto ao PPA 2020-2023, porém não se verificou o mesmo em relação à LOA e à LDO.

Assim, considerou **parcialmente atendida** a recomendação.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se, **parcialmente atendida** a recomendação formulada.

9.3.6. Que sejam ampliados à população os serviços de saneamento básico estabelecidos no programa específico do PPA, de modo que os indicadores constantes do Mapa da Exclusão Social apresentem resultados satisfatórios.

PROVIDÊNCIAS:

Em relação à recomendação acima, a SEPLAD informa que as taxas de cobertura e atendimento desses serviços, constantes do Programa de Desenvolvimento Urbano – Habitação, Saneamento e Mobilidade, demonstrariam a ampliação recomendada pelo Tribunal de Contas do Estado, com os impactos esperados definidos no Mapa de Exclusão Social, dentro dos limites de capacidade de execução física e financeira do Estado, para o período de quatro anos:

1) Taxa de atendimento em esgotamento sanitário nas regiões de integração: Índice de referência, em dezembro de 2019, 5,58% - Índice esperado, em 2023, 10,62%. Variação no período de 5,04 p.p.;

2) Taxa de cobertura em abastecimento de água nas regiões de integração: Índice de referência, em dezembro de 2019, 55,14% - Índice esperado, em 2023, 72,88%. Variação no período de 17,74 p.p..

Ressaltou, ainda, que os índices de cobertura desses serviços utilizados no PPA 2016-2019, referiam-se apenas aos serviços sob a responsabilidade da COSANPA, cuja cobertura atende a 53 municípios paraenses.

Por sua vez, no PPA 2020-2023, os índices previstos corresponderão aos serviços sob a responsabilidade da COSANPA e da SEDOP, atendendo todos os 144 (cento e quarenta e quatro) municípios paraenses.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que os dados mais recentes não foram disponibilizados pela FAPESPA, que elabora o Mapa da Exclusão Social. Em decorrência disso, considerou **prejudicado** o exame quanto ao atendimento da recomendação.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Considerando que os dados apresentados se referem a exercícios pretéritos, considera-se **prejudicado** o exame quanto ao atendimento da presente recomendação.

9.3.7. Que sejam estabelecidas na LDO as normas relativas ao controle de custos, conforme determinação do art. 4º, I, “e” da LRF.

PROVIDÊNCIAS:

No tocante à recomendação em questão, a SEPLAD informa que será atendida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2021, sendo importante frisar que a nova estrutura gerencial da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, conforme Lei nº 8.933/2019, criou a Coordenadoria de Gestão de Custos, a qual também será responsável pela implementação da medida recomendada pelo Tribunal de Contas.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica tomou por objeto o PLDO 2021 e, ao analisá-lo, constatou que este estabelece normas relativas ao controle de custos. Contudo, observou que não

foram disciplinados os procedimentos a serem seguidos para a sua efetivação pelos órgãos do Estado. Assim, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.8. Que os percentuais de repartição do limite da despesa total com pessoal entre os órgãos do Poder Legislativo sejam estabelecidos na LDO, em conformidade com o disposto no art. 20, § 1º, da LRF.

PROVIDÊNCIAS:

Em relação à presente recomendação, a SEPLAD informa que a repartição do limite de despesa total com pessoal dos órgãos do Poder Legislativo está materializada, por meio da Resolução do TCE/PA, da qual o Poder Executivo não se furta de dar cumprimento quando da elaboração do Projeto da LDO, observando os percentuais definidos pela Resolução do Tribunal de Contas.

Entretanto, tais percentuais são alterados no momento da votação do projeto da LDO, conforme debate entre os órgãos envolvidos, razão pela qual os valores acabam sendo aprovados em dissonância com os percentuais definidos pela Corte de Contas, bem como com a metodologia estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, a SEPLAD informa que, na elaboração da LDO 2021, adotará medidas necessárias para que haja o efetivo cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas quanto aos limites de gasto com pessoal.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica tomou por objeto o PLDO/2021 e, ao analisá-lo, verificou que este não possui dispositivo que estipule percentuais de repartição do limite da despesa com pessoal entre os órgãos do Poder Legislativo que esteja em contrariedade ao disposto no art. 20, § 1º, da LRF e na Resolução do TCE-PA, considerando, portanto, a recomendação **atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se **atendida** a recomendação formulada.

9.3.9. Que junto ao Demonstrativo de Metas Anuais que compõe o anexo de Metas Fiscais da LDO faça constar, além da metodologia, a memória de cálculo (LRF, art. 4º, § 2º, II) da receita e da despesa, em contas analíticas.

PROVIDÊNCIAS:

No que se refere à presente recomendação, a SEPLAD afirmou inexistir qualquer vício que macule o quadro de demonstrativos de metas anuais, anexo na LDO 2018 e subsequentes, tendo em vista que as informações constantes no referido anexo estão de acordo com o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o padrão e regras estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, os quais não exigem memória de cálculo da receita e despesas em contas analíticas.

A Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, em complemento, alegou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2020 já foi aprovada (Lei nº 8.891 de 23/07/2019), de sorte que a recomendação só poderá ser cumprida por ocasião da elaboração da LDO para 2021.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Tomando por objeto o PLDO/2021, a unidade técnica afirmou que a memória de cálculo do Demonstrativo das Metas Anuais, que compõe o Anexo de Metas Fiscais, continua apresentando os valores em contas agregadas. Portanto, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Conquanto o Manual de Demonstrativos Fiscais não explicita que a memória de cálculo deve apresentar contas analíticas, impende assinalar que a transparência foi alçada à condição de princípio elementar da responsabilidade fiscal pela Lei Complementar nº 101/2000, como, inclusive, faz menção o Manual de Demonstrativos Fiscais ao tratar do Demonstrativo 1 – Metas Anuais.

O detalhamento na explicitação das contas levadas a cabo tem por finalidade permitir que a Corte de Contas tenha condições de apreciar a consistência dos cálculos efetuados pelo Poder Executivo por ocasião da apresentação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, visando, em última instância, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas do Estado.

Nesse sentido, este *Parquet* de Contas tem como **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.10. Que faça constar no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO as informações referentes aos programas e aos beneficiários, conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

PROVIDÊNCIAS:

No que tange à recomendação em apreço, a SEFA respondeu que considerando se tratar de matéria referente à LDO vigente à época e que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 já foi aprovada (Lei nº 8.891 de 23/07/2019), a matéria, produto desta nova Recomendação, seria contemplada quando da elaboração da LDO para 2021.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Tomando por base o PLDO/2021, a unidade técnica verificou que não constam as informações referentes aos programas e aos beneficiários no Demonstrativo Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais, conforme estabelece o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), razão pela qual considerou **não atendida** a recomendação.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O exame do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita constante do PLDO/2021 deixou de atender aos requisitos elencados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, em prejuízo à transparência exigida pela Lei Complementar nº 101/2000 e na recomendação formulada, pelo que temos como **não atendida**.

9.3.11. Que as dívidas em processo de reconhecimento, quando previstas no Demonstrativo de Riscos e Providências do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, sejam alocadas conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

PROVIDÊNCIAS:

Em relação à referida recomendação, a SEPLAD aduziu que as informações objeto da recomendação já integram os anexos dos riscos fiscais da LDO.

Não obstante, afirmou que implementará na LDO de 2021 as medidas cabíveis para reorganizar referidas informações, de forma que o detalhamento atenda plenamente ao estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, na forma da recomendação do TCE.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Tomando por base o PLDO/2021, a unidade técnica verificou que as dívidas em processo de reconhecimento, previstas no Demonstrativo de Riscos e Providências do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, foram alocadas como parte integrante das Demandas Judiciais, contrariando o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. Portanto, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista que o Demonstrativo de Riscos e Providências do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO/2021 não observou o quanto prescrito pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.12. Que no Demonstrativo Regionalizado e Setorizado das Receitas e Despesas da LOA constem as receitas e despesas de forma setorizada.

PROVIDÊNCIAS:

Em relação à presente recomendação, tanto a SEPLAD quanto a SEFA aduziram que atenderão à recomendação na elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica constatou que o referido demonstrativo apresentou os percentuais de incidência da renúncia de receita apenas sobre as receitas. Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Diante das informações prestadas, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.13. Que o Demonstrativo Regionalizado dos Percentuais de Incidência sobre as Receitas e Despesas Decorrentes de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia da LOA apresente a incidência da renúncia de receita sobre as receitas e as despesas.

PROVIDÊNCIAS:

A SEPLAD aduz que a recomendação já vem sendo atendida na LOA 2020, de acordo com as informações repassadas pela SEFA, referente à renúncia de receita e que

a referida recomendação foi objeto de questionamento perante reunião técnica com o Tribunal de Contas. Porém, alegou ausência de melhores esclarecimentos técnicos quanto à forma de cumprimento da recomendação.

A SEFA, por sua vez, afirmou que a recomendação será contemplada quando da elaboração da LOA para 2021.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, a unidade técnica considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O dever de constar da Lei Orçamentária Anual o Demonstrativo Regionalizado dos Percentuais de Incidência sobre as Receitas e Despesas decorrentes de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia, consta do art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

Como reconhece o próprio Poder Executivo, o cumprimento da norma constitucional em apreço não tem sido feito de forma adequada por ocasião do envio do orçamento ao Parlamento estadual.

Em razão disso, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.14. Que na elaboração da LOA sejam observadas as metas fiscais aprovadas na LDO.

PROVIDÊNCIAS:

No que tange à referida recomendação, a SEPLAD afirmou que na próxima LOA observará as metas fiscais previstas na LDO, nos termos de sua disposição Legal.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, a unidade técnica considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O exame do Demonstrativo 1, constante do Anexo 1 da Lei Orçamentária Anual em confronto com o Demonstrativo 1 – Metas Anuais, Meta Fiscal – Resultado Primário, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, patenteia a incompatibilidade entre a meta de resultado primário fixada na Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes

Orçamentárias, contrariando o que estabelece a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101/2000.

Em razão disso, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.15. Que haja consistência entre os valores estimados de renúncia de receita na LDO e na LOA.

PROVIDÊNCIAS:

Semelhantemente à recomendação anterior, a SEFA reconheceu a necessidade de ajustes nas próximas edições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, a unidade técnica considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O exame do Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 em confronto com item 5.2 do Anexo 1, da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020 não deixa dúvidas quanto à discrepância entre os valores previstos para a estimativa de renúncias de receitas, prejudicando o adequado planejamento estatal e transparência das finanças públicas, em contrariedade ao que dispõe a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101/2000. Em razão disso, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.3.16. Que sejam apresentadas as medidas de compensação ao aumento das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado junto à LOA, conforme determina o art. 5º, II, da LRF.

PROVIDÊNCIAS:

No que se refere à recomendação em apreço, a SEPLAD informou que o atendimento da recomendação deve ser realizado com base na margem de expansão para Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, tendo em vista que tal instituto trabalha com o aumento permanente da receita, que contempla o mecanismo regulatório para o crescimento da referida despesa.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica considerou em sua análise o PLOA 2021, cujo Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado apresentou valores zerados para a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, razão pela qual entendeu que a recomendação **foi atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se **atendida** a recomendação formulada.

9.3.17. Que seja observado, na constituição da Reserva de Contingência junto ao orçamento fiscal, o montante determinado na LDO.

PROVIDÊNCIAS:

No que se refere à recomendação acima, a SEPLAD afirmou que a LOA de 2020 já atende a referida recomendação e que na LOA para 2021 buscará observar o valor da reserva de contingência previsto na LDO.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A comissão técnica asseverou que na LOA/2020 a reserva de contingência foi constituída em montante inferior ao limite definido na LDO. Nesse sentido, entendeu a recomendação como **atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Tendo em vista a resposta formulada pela SEPLAD e a manifestação da unidade técnica, considera-se, **atendida** a recomendação formulada.

9.3.18. Que, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), seja observado o que determina a LDO quanto à alocação das despesas com capacitação e valorização de servidores, financiadas com recursos do Tesouro Estadual, no âmbito do Poder Executivo.

PROVIDÊNCIAS:

Em relação à referida recomendação, a SEPLAD informa que a atenderá por ocasião do envio do projeto de lei orçamentária para 2021.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, a unidade técnica considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Considerando as informações constantes dos autos, constata-se que a recomendação **não foi atendida**.

9.3.19. Que, no Demonstrativo da Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro da LOA, os valores resultantes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, dos quais decorram renúncia de receita, sejam compatíveis com os apresentados no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

PROVIDÊNCIAS:

Quanto a esta recomendação, a SEFA afirmou que foi devidamente atendida a partir da lei orçamentária para o exercício de 2019.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica constatou na LOA/2019 que os valores resultantes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, dos quais decorreram renúncias de receitas, estão compatíveis nos demonstrativos em apreço. Portanto, considera a recomendação **atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Quanto a esta recomendação, a SEFA afirmou que foi devidamente atendida a partir da lei orçamentária para o exercício de 2019.

Com efeito, compulsando o anexo I, itens 5.1 e 5.2 da lei orçamentária anual, constata-se o **atendimento** da recomendação em apreço.

9.3.20. Que, ao elaborar o PLOA, a função “Encargos Especiais” seja combinada apenas com suas subfunções típicas.

PROVIDÊNCIAS:

A SEPLAD informa que a recomendação será atendida no PLOA para 2021.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, a unidade técnica considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Com efeito, verifica-se que a mesma inconsistência detectada nas leis orçamentárias anuais anteriores foi verificada na lei orçamentária anual para o exercício de 2020. Em razão disso, considera-se **descumprida** a recomendação formulada.

9.3.21. Que, na LOA, sejam incluídas na programação do orçamento de investimento das empresas apenas dotações para investimentos previstos expressamente na LDO.

PROVIDÊNCIAS:

No que se refere à recomendação em apreço, a SEPLAD informa que esta será atendida no PLOA para 2021.

RELATÓRIO TÉCNICO:

Em função de o Poder Executivo ter informado que a orientação só poderá ser observada na LOA/2021, a unidade técnica considerou a recomendação **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

De fato, assim como sucedeu na lei orçamentária para o exercício anterior, a lei de orçamento para 2020 contemplou no orçamento de investimentos das empresas matéria estranha à prevista no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, porquanto previsto no orçamento do Banco do Estado do Pará dotação para a “concessão de crédito para a produção”. Em razão disso, considera-se **não atendida** a recomendação formulada.

9.4. Quanto à fiscalização em tema específico – TRANSPARÊNCIA

9.4.1. Que o portal da transparência do Poder Executivo (www.transparencia.pa.gov.br) seja mantido com informações atualizadas e detalhadas, bem como forneça relatórios em diversos formatos eletrônicos, de modo a facilitar a análise das informações e o efetivo controle social, conforme determina a Lei n. 12.527/2011, quanto às informações de todos os órgãos e entidades públicas, e, notadamente, quanto:

a) aos gastos com educação nos diferentes níveis de ensino, inclusive discriminando os gastos relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);

PROVIDÊNCIA:

A SEDUC informa que encaminhou documento em planilha, Anexo II, 11, que acompanha o relatório da AGE.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirma que o anexo mencionado pela AGE não consta do relatório de monitoramento das recomendações.

No mais, destacou não haver detalhamento dos gastos nos diferentes níveis de ensino de forma intuitiva e clara, sendo necessário que o usuário detenha conhecimentos mínimos de orçamento público para poder realizar consulta detalhada.

Além disso, considerou insuficiente o fato de o relatório ser gerado apenas em forma de planilha “CSV”.

Por tais razões, a unidade técnica considerou a recomendação como **não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Em que pese a prestação de informações em forma documental nos autos, o que se recomenda é a sua disponibilização no Portal da Transparência.

No caso, o referido Portal ressenha-se da ausência de informação clara e objetiva dos gastos nos diferentes níveis de ensino, dificultando o acesso à informação ao cidadão.

Ademais, os dados apresentados só podem ser gravados por meio de planilha estruturada de forma ilegível, o que não atende o disposto no art. 8º, § 3º, inciso II da Lei nº 12.527/2011, que exige que as informações sejam disponibilizadas em diversos formatos eletrônicos.

Diante do exposto, considera-se **não atendida** a recomendação.

b) aos gastos com saúde nas diferentes modalidades (saúde da família, saúde básica, serviços de alta e média complexidade), inclusive quantos às despesas de hospitais administrados por contrato de gestão e às decorrentes de sentenças judiciais;

PROVIDÊNCIA:

A SESPA informa que o portal institucional da Secretaria (<http://www.saude.pa.gov.br>) dispõe no menu “transparência>repasse municipais”,

todas as informações, por Município, referentes às despesas associadas à saúde, tais como, os gastos nas Unidades de Pronto Atendimento – UPA's, Assistência Farmacêutica, SAMU, Endemias e PSF.

Ressalta que a Secretaria disponibilizará em breve em seu sítio eletrônico institucional as metas, qualitativas e quantitativas, e os resultados alcançados, por meio de indicadores, pelas Organizações Sociais, durante a execução dos serviços contratados.

Por fim, em busca de atender o pleito em sua integridade, advertiu que o setor de tecnologia da informação tem adotado medidas a fim de disponibilizar tais informações no portal da transparência.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica considerou **não atendida** a recomendação pelo fato de os gastos com saúde serem obtidos por empenho e por unidade gestora, não havendo o devido detalhamento com saúde nas diversas modalidades exigidas pela recomendação de forma intuitiva e clara, sendo necessário que o usuário detenha conhecimento sobre orçamento público para realizar consulta detalhada. Além disso, considerou insuficiente o fato de o relatório ser gerado apenas em forma de planilha “CSV”.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Não obstante a disponibilização de informações no *site* da SESP, elas retratam apenas as transferências realizadas aos municípios a fim de atender demandas específicas da área de saúde.

Ademais, por meio de pesquisa realizada no Portal da Transparência em relação aos gastos com saúde, pode-se constatar apenas informações com base na classificação orçamentária da despesa, sem qualquer filtro de busca específica.

Ressalta-se ainda a ausência de demonstração de gastos realizados por meio das OS's e das despesas advindas de sentenças judiciais.

Sem embargo, constata-se a ausência de cumprimento do disposto no art. 8º, §3º, inciso II, da Lei nº 12.527/2011, que exige a divulgação das informações em diversos formatos eletrônicos.

Considera-se, portanto, **não atendida** a recomendação.

c) aos procedimentos licitatórios e contratações diretas pelos órgãos e entidades da administração estadual;

PROVIDÊNCIA:

Segundo o Executivo o *site* que está atualmente já atende esta recomendação (presente na Resolução TCE/PA nº 19.144, de 16/09/2019, item 2.28, letra “c”).

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica considerou que a recomendação **não foi atendida**, uma vez que o Portal da Transparência não apresenta relatórios gerenciais detalhados, preferencialmente em formato “.PDF” pesquisável, a fim de dar maior efetividade ao controle social e à atividade de controle externo.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Em consulta ao Portal da Transparência, constatou-se haver detalhamento dos processos licitatórios realizados pela Administração Pública estadual em suas diversas modalidades, além dos processos de dispensa e de inexigibilidade.

No entanto, a página de consulta às licitações e contratações diretas fornece informações apenas no ambiente *WEB*, desatendendo ao art. 8º, § 3º, inciso II, da Lei nº 12.527/2011, que prescreve a disponibilização de informações em diversos formatos eletrônicos.

Dessa forma, considera-se **não atendida** a recomendação.

d) aos gastos relacionados ao saneamento básico, fornecendo dados estatísticos e informações consolidadas;

PROVIDÊNCIA:

Em relação a este item, a FAPESPA informou que as ações do governo nos anos de 2016, 2017 e 2018, foram esclarecidas.

A COSANPA, por sua vez, informou que o andamento das Obras de Investimentos constantes no Planejamento Plurianual – PPA 2016/2019, foram atualizadas no SIGPLAN, da SEPLAD, como também publicado no Portal da Transparência da Companhia.

A COSANPA apresentou planilha contendo a quantidade de obras e ligações domiciliares para abastecimento e melhoria de água e esgotamento sanitário nos municípios atendidos pela concessionária.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica considerou **não atendida** a recomendação em razão de o relatório de investimentos disponibilizado no *site* www.cosanpa.pa.gov.br apresentar falhas na formatação e ausência de informações acerca de dados estatísticos.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Diante das informações prestadas, este órgão ministerial buscou dados no SIGPLAN, onde são disponibilizados índices das análises de metas regionalizadas e de indicadores (estes últimos por meio busca específica).

No entanto, os gastos com saneamento básico podem ser visualizados somente em conjunto com as diversas ações realizadas pelo Estado previstas no PPA, sem filtro de busca e sem consolidação de dados relacionados a saneamento básico.

Ademais, não obstante o sistema SIGPLAN ser de acesso público, importa mencionar que a recomendação prescreve que tais informações sejam disponibilizadas no Portal da Transparência.

Logo, pelas razões expostas, considera-se **não atendida** a recomendação.

9.5. Quanto à gestão de área de governo - EDUCAÇÃO

9.5.1. Que promova a ampla divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações das metas de Planos Estadual (PEE) 2015-2025 nos sítios institucionais da internet das instâncias indicadas no art. 3º c/c o art.9º da Lei Estadual nº 8.186/2015, assim como do art. 2º, II.

PROVIDÊNCIAS:

Segundo o BGE/2019, vol. 2, pág. 67, a SEDUC solicitou à AGE prorrogação de prazo para fazer levantamentos a respeito das informações.

RELATÓRIO TÉCNICO:

O exame pelo Tribunal de Contas do Estado quanto ao cumprimento da presente recomendação foi objeto de fiscalização pela unidade técnica, conforme expediente nº 2020/01319-1.

De acordo com o relatório técnico, a SEDUC ofereceu resposta apenas quanto à divulgação no sítio institucional do monitoramento do projeto “Aprender Mais Ensino Fundamental”, não tendo respondido especificamente o que foi solicitado.

Diante disso, a unidade técnica considerou a recomendação **como não atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

A Lei nº 8.186/2015, que instituiu o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio de 2015 a 2025, estabelece em seu art. 3º, parágrafo único, inciso I, que a execução e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações bienais, cujos resultados devem ser divulgados nos respectivos sítios institucionais.

Considerando que a fiscalização constatou que não foi dada divulgação ao monitoramento e às avaliações exigidas pela Lei nº 8.186/2015, conclui-se que a recomendação **não foi atendida**.

9.5.2. Que sejam monitoradas as metas de nº 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17 e 20 do PEE 2015-2015.

PROVIDÊNCIAS:

Segundo o BGE, vol. II, pág. 67, a SEDUC solicitou à AGE prorrogação de prazo para fazer levantamentos a respeito das informações.

RELATÓRIO TÉCNICO:

De acordo com o relatório técnico, a SEDUC não forneceu os dados relativos ao monitoramento do cumprimento das metas citadas na recomendação.

Assim, concluiu que a recomendação **não foi atendida**.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

Com o objetivo de verificar o acompanhamento das metas descritas na recomendação em apreço, foi realizada pesquisa no sítio eletrônico da SEDUC, mas não foi encontrada informação referente ao cumprimento das metas do PEE, indicando que o monitoramento/acompanhamento estabelecido em lei e recomendado pelo TCE não está sendo realizado.

Portanto, considera-se que a recomendação **não foi atendida**.

9.5.3. Que seja monitorada a execução do projeto “Aprender Mais Ensino Fundamental”, integrante do PEE 2015-2025.

PROVIDÊNCIAS:

A SEDUC forneceu informações sobre a execução das metas para os exercícios de 2015 a 2017, porém, afirmou que a partir de 2018 não houve a realização de formação de professores, razão pela qual também deixou de monitorar a execução do projeto.

RELATÓRIO TÉCNICO:

A unidade técnica afirmou que foi realizada avaliação da execução do projeto “Aprender Mais Ensino Fundamental” e que, como o projeto deixou de ser executado a partir do exercício de 2018, não houve acompanhamento dos resultados a partir de então, razão pela qual considerou cumprida a Lei nº 8.186/2015 e atendida a recomendação.

MANIFESTAÇÃO DO MPC/PA:

O projeto “Aprender Mais Ensino Fundamental” foi criado com o objetivo desenvolver ações para melhorar a qualidade do ensino fundamental nas escolas públicas, em especial o 4º, 5º, 8º e 9º anos, com foco nas disciplinas de português e matemática, por meio de ações e atividades propostas no material pedagógico oferecido pelo projeto.

Considerando a descontinuidade do projeto a partir do exercício de 2018, como informado pela unidade técnica, considera-se prejudicado o exame do atendimento da recomendação.

10. RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista o exposto no tópico precedente, o Ministério Público de Contas tem como **ATENDIDAS** as recomendações realizadas pelo TCE/PA na Resolução nº 19.144/2019 elencadas nos itens: **9.3.1; 9.3.2; 9.3.8; 9.3.16; 9.3.17; e 9.3.19.**

Ademais, temos como **PREJUDICADAS** as recomendações referenciadas nos subcapítulos: **9.3.6 e 9.5.3;** expedidas no âmbito do processo de Contas do Governo relativa ao exercício de 2018.

Já os monitoramentos realizados nos tópicos: **9.1.3; 9.3.3; 9.3.4; e 9.3.5;** revelaram que as referidas recomendações foram consideradas **PARCIALMENTE ATENDIDAS.**

Finalmente, com relação àquelas objeto dos monitoramentos relatados nos itens: **9.1.1; 9.1.2; 9.1.4; 9.1.5; 9.2.1, “a”, “b”, “c” e “d”; 9.3.7; 9.3.9; 9.3.10; 9.3.11; 9.3.12; 9.3.13; 9.3.14; 9.3.15; 9.3.18; 9.3.20; 9.3.21; 9.4.1, “a”, “b”, “c” e “d”; 9.5.1; e 9.5.2;** foram classificadas por este MPC/PA como **NÃO ATENDIDAS.**

Desse modo, e na mesma linha do bem embasado Relatório técnico o Ministério Público de Contas sugere a reiteração da expedição das 04 (quatro) recomendações tidas como **PARCIALMENTE ATENDIDAS** e das 25 (vinte e cinco) recomendações consideradas como **NÃO ATENDIDAS,** referenciadas ao norte.

No mais, chancela-se aqui as 16 (dezesseis) novas formulações de recomendações feitas pela comissão técnica de análise das Contas do Governo, em razão dos bem alicerçados fundamentos do capítulo 9 do Relatório técnico de análise destas Contas de Governo, referentes ao exercício de 2019.

11. CONCLUSÕES

A análise das Contas do Governo do Estado deve ser compreendida como “o julgamento” e não como mais um julgamento dentre tantos que ocorrem durante o ano.

Tendo por lastro o relatório da comissão técnica do Tribunal de Contas e o parecer do Ministério Público de Contas, peças que antecedem o Parecer Prévio exarado pelo colegiado da Corte de Contas, com base no encaminhamento proposto pelo relator ou pela relatora, é que a Assembleia Legislativa julga as contas, ano após ano.

Sem qualquer demérito ao Poder Judiciário e aos demais julgamentos das Cortes de Contas, penso que os deputados constituintes acertaram, ao definir que compete à Casa de Leis atipicamente fazer esse julgamento.

As Contas do Governo são uma verdadeira fotografia de como se encontra o Estado do Pará em relação aos diversos aspectos econômicos, fiscais e sociais. Em sendo a Casa de Leis o local aonde há representação dos diversos segmentos da sociedade, penso que não poderia haver melhor local para ocorrer esse julgamento, uma vez que a partir dele já poderão surgir as convergências para o aprimoramento da gestão pública paraense, por meio da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.

No intuito de contribuir para o aprimoramento do Estado, tanto o Tribunal de Contas, quanto o Ministério Público de Contas, vêm ao longo do tempo expedindo diversas recomendações ao governo do Pará.

Ao monitoramos as 31 (trinta e uma) recomendações que constam do Parecer Prévio relativo ao exercício de 2018, que, desdobradas, resultam em 37 (trinta e sete) recomendações, podemos perceber que, apesar dos esforços empreendidos, 25 (vinte e cinco) recomendações foram consideradas não atendidas e 04 (quatro) parcialmente atendidas.

Foi o que descortinou o trabalho realizado pela comissão técnica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e pela equipe de trabalho do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA), que quando da análise das contas do exercício de 2019 lançaram 16 (dezesesseis) novas recomendações.

Portanto, chega-se ao total de 45 (quarenta e cinco) recomendações que, pela importância, merecem monitoramento na vindoura análise, relativa ao exercício de 2020.

Se implementadas, tais medidas permitirão um melhor controle e planejamento por parte do Poder Executivo, pois os demonstrativos relativos à execução orçamentária, e os registros contábeis, estarão adequados às normas de regência, conferindo maior precisão não só nos números, mas também na tomada de decisão por parte do gestor.

Outro aspecto importante traçado pelas recomendações está a necessidade do aprimoramento da transparência, como forma de facilitar o controle social. Nesse sentido, o controle interno deve ser a grande mola indutora desse processo de mudança cultural na administração pública paraense, que se arrasta há anos, mas que passou do momento de ser enfrentada.

Entretanto, com relação ao Sistema de Controle Interno – SCI, concluiu-se que: (i) a AGE não dispõe de uma estrutura funcional que a capacite para o exercício de suas atribuições; (ii) as atividades do órgão não estão devidamente normatizadas e várias ações inerentes ao funcionamento do SCI, e que afetam diretamente o funcionamento da AGE, permanecem sem definição de executor; e (iii) a AGE não tem conseguido executar satisfatoriamente suas atividades, com destaque para o gerenciamento do processo de transparência pública.

Apesar de todos os esforços que foram empreendidos nos últimos anos, o RPPS do Estado foi deficitário em R\$ 1,1 bilhão, razão pela qual necessita de constante acompanhamento, sobretudo por conta da necessidade de manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS).

Foram expedidas recomendações com vistas ao aprimoramento da gestão da dívida ativa e enfrentamento desse estoque, de modo a aumentar a capacidade de recuperação desses créditos.

A partir do Mapa da Exclusão Social do Pará, elaborado pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA), percebe-se que, apesar do crescimento econômico, os indicadores relativos ao nível de bem-estar da sociedade paraense, tais como saúde, educação, segurança, saneamento, segurança, habitação e inclusão digital, ainda estão muito distantes do ideal.

Assim, para tentar, em alguma medida, contribuir com eventual reformulação ou reavaliação de programas e políticas públicas que possam melhorar os níveis de desenvolvimento econômico – sem esquecer das balizas constitucionais e legais do ordenamento jurídico nacional, as quais objetivam atender os anseios por melhores condições sociais e de redução das desigualdades regionais, sendo estas preocupações que devem permear a gestão dos agentes públicos estatais –, lançamos breves apontamentos sobre a possibilidade de a verticalização das cadeias produtivas minero-metalúrgica e do agronegócio se destacarem como alternativas a serem perseguidas nessa empreitada.

Ainda sob essa ótica, reforçou-se a necessidade desses processos produtivos atenderem aos princípios e regras de sustentabilidade ambiental, de modo a preservar as riquezas e toda a biodiversidade da região para as futuras gerações, bem como de evitar danos e degradação ao meio ambiente, destacando-se que equilíbrio entre a exploração (consciente) dessas commodities, aliada a ações inovadoras e sustentáveis, certamente é um caminho que resultará numa melhoria dos indicadores relacionados aos pilares de desenvolvimento econômico, colocando o Estado do Pará em posições de competitividade social mais condizentes com todo o seu potencial.

Acerca do planejamento e da execução orçamentária, destacou-se que, no exercício de 2019, a receita total, deduzida das transferências pagas para os municípios (R\$ 3,4 bilhões), correspondeu a R\$ 24,2 bilhões. Desse montante, 57,82% (R\$ 14 bilhões) foram destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; 40,71% (R\$ 9,8 bilhões) foram aplicadas em outras despesas correntes; 5,56% (R\$ 1,3 bilhões) em investimentos e 1,54% (R\$ 373 milhões) em amortização da dívida.

Por seu turno, o resultado primário superavitário de 2019 (na ordem de R\$ 999,9 milhões, “acima da linha”) representou 4,78% da receita corrente líquida do exercício. Os restos a pagar executados em 2019 corresponderam a 97% (R\$ 205 milhões) dos restos a pagar processados inscritos até 2018 (R\$ 211,6 milhões), restando um saldo para o exercício seguinte (2020) de R\$ 6 milhões.

As demonstrações contábeis revelaram que o Estado do Pará, no exercício de 2019, apresentou superávit orçamentário de R\$ 1,6 bilhão, voltando a apresentar um resultado positivo após a interrupção na série histórica, em 2018, onde houve déficit orçamentário, após 04 (quatro) anos em que as despesas empenhadas vinham sendo inferiores à arrecadação das receitas.

O balanço financeiro apontou um resultado financeiro superavitário, da ordem de R\$ 1,4 bilhão. Em comparação ao registrado em 2018 (no qual se apurou um déficit de R\$ 890,5 milhões) houve um aumento de 258% no resultado financeiro do Estado.

Evidenciou-se, ademais, um resultado patrimonial positivo de R\$ 2,9 bilhões no exercício de 2019, diferença apurada entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Outrossim, apurou-se, em 2019, um aumento da autossuficiência do Estado frente às despesas públicas, bem ilustrada pelo aumento do índice de autossuficiência da receita própria – IARP de 63,37% (em 2018) para 69,79% (2019), fruto de uma maior arrecadação das receitas públicas e da diminuição das despesas públicas.

A Receita Corrente Líquida (RCL) atingiu o montante de R\$ 20.930.825.696,45.

Já a Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA), ou seja, com a exclusão das transferências oriundas de emendas parlamentares, foi apurada no valor de R\$ 20.924.654.922,45.

O percentual da dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente líquida (RCL) apurado foi de 7,78%, bastante inferior ao fixado pelo Senado Federal (de até 200% da RCL).

Sobre o demonstrativo das garantias concedidas pelo Estado, a porcentagem apurada no período foi de 0,73%, sendo que o limite fixado pelo Senado Federal é de 22% da RCL.

Por seu turno, o limite do Estado do Pará para operações de crédito interno e externa é de 16% da RCL. Contudo, no período em análise (2019), essas captações corresponderam a apenas 2,32% da RCL.

Foi cumprida em 2019, com folga, a Regra de Ouro.

A disponibilidade de caixa bruta do Poder Executivo representou o valor de R\$ 8,1 bilhões, e após as deduções dos restos a pagar processados de exercícios anteriores (R\$ 6,3 bilhões), das demais retenções de consignações (R\$ 169 milhões) e dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos no Exercício (R\$ 93 milhões) apresentou saldo líquido em caixa de R\$ 7,6 bilhões, o que evidencia a capacidade de o Poder Executivo arcar com os compromissos financeiros assumidos.

Com a dedução do valor do IRRF (nos termos da Resolução TCE/PA nº 16.769/2003), **os percentuais do Poder Executivo** (que ficou em **40,03%** da Receita Corrente Líquida Ajustada), **assim como do Estado do Pará** (que no demonstrativo da unidade técnica atingiu **47,87%** da RCLA), **ficaram dentro dos limites de alerta, prudencial e máximo estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).**

Sem a dedução do IRRF (ou seja, de acordo com as orientações do MDF-STN, 9ª edição) – **o que eleva as porcentagens, respectivamente, às marca de 45,10% e de 54,27% da RCLA** – percebe-se que **os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Estado do Pará ultrapassaram os limites legais de ALERTA estabelecidos na LRF e na Resolução TCE/PA nº 17.793/2009.**

As despesas realizadas com educação e saúde superaram os percentuais mínimos estabelecidos na legislação.

Portanto, levando-se em consideração todo o exposto, **o Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA) 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 2019.**

Não obstante, sejam encaminhadas ao Poder Executivo as 45 (quarenta e cinco) recomendações – 29 (vinte e nove) reiteradas e 16 (dezesseis) novas – sugeridas pela comissão técnica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e pela equipe de trabalho do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA), **que, pela importância, merecem monitoramento na vindoura análise, relativa ao exercício de 2020.**

É o parecer.

Belém, 29 de julho de 2020.

Guilherme da Costa Sperry
Procurador-Geral de Contas