



**PARECER DAS CONTAS
DE GOVERNO**



EXERCÍCIO 2020



Processo 2021/00636-2
Contas Anuais do Governador do Estado do Pará

PROCESSO nº 2021/00636-2

**PARECER NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO
EXERCÍCIO 2020**

Guilherme da Costa Sperry
Procurador-Geral de Contas

Belém/PA
Julho/2021



Processo 2021/00636-2
Contas Anuais do Governador do Estado do Pará

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Sede Belém –

Av. N^a Sra. de Nazaré, 766 – Nazaré

(91) 3241-6555 CEP: 66.035-145

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

PROCURADORES DE CONTAS

SILAINÉ 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	5
2. CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ.....	8
2.1. Introdução	8
2.2. Evolução do Produto Interno Bruto (PIB), global e per capita	9
2.3. Emprego e renda	12
2.4. Comércio exterior.....	16
3. CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO.....	19
4. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	21
5. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	25
5.1. Balanço orçamentário	26
5.2. Balanço patrimonial	27
5.3. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).....	27
5.4. Demonstração das variações patrimoniais	28
5.5. Demonstração do fluxo de caixa	29
5.6. Resultados Orçamentário, Financeiro e Patrimonial Superavitários	30
5.7. Receita própria e índice de autossuficiência do Estado frente às despesas públicas.....	32
5.8. Composição das Despesas do Estado em Relação à Receita Total	32
5.9. Dívida ativa	33
5.10. Conclusões.....	34
6. GESTÃO FISCAL	36
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	36
6.2. Limites de gestão fiscal, exceto gastos com pessoal.....	36
6.3. Limite de gastos com despesas de pessoal – RGF – Exercício de 2020.....	38
7. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	45
8. FISCALIZAÇÃO EM TEMAS ESPECÍFICOS.....	48
8.1. Gestão Previdenciária	50
8.2. Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19).....	53
9. MONITORAMENTOS E RECOMENDAÇÕES	57
10. CONCLUSÕES.....	58

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os autos da análise das Contas do Governo do Estado do Pará, referentes ao exercício de 2020, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Helder Zahluth Barbalho.

Nos termos do art. 135, inciso XIX, da Constituição do Estado do Pará *“competete 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.

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 Maria de Lourdes Lima de Oliveira, 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 págs. 1567-1898 dos autos do processo eletrônico nº 2021/00636-2), no qual realizou a verificação das formalidades e análise geral da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do exercício de 2020, 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 36 (trinta e seis) recomendações direcionadas ao Poder Executivo estadual, sendo 32 (trinta e duas) reiteradas – em virtude de indigitado descumprimento (total ou parcial) de recomendações expedidas no exercício de 2019 pelo TCE/PA, evidenciado no monitoramento realizado pela referida comissão especial – e 04 (quatro) novas formulações (*cf.* itens 8 e 9 do Relatório técnico).

Assim como no exercício anterior, 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 2020.

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 2020, para 31 de maio de 2021 (*vide* Ofício nº 83/2021-GP/ALEPA, acostado às págs. 940-941 do processo eletrônico em epígrafe).

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: 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/PA²) 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 (formada pela Portaria TCE/PA nº 36.920, de 11 de março de 2021 – págs. 937-938), 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.

² Elaborado a partir das considerações, análise e opiniões emitidas no Relatório técnico 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 2020, 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, conseqüentemente, 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.³

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.”⁴

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.

Não se pode olvidar, de outra parte, o impacto nocivo da pandemia do Novo Coronavírus, a qual afetou negativamente, a partir de 2020, os mercados e a economia em todos os níveis: mundial, nacional, regional e local. À temática da pandemia da Covid-19 foi dedicado um tópico específico do Relatório técnico (item 7.3), à qual este *Parquet* de Contas também teceu considerações específicas no item 8.2 deste parecer.

Dito isso, impende ainda ressaltar que os apontamentos ora lançados têm como fonte os dados levantados pelo Banco Central do Brasil – BACEN, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que, dentre outras publicações, apresenta a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a qual acompanha as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País.

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

Em 2020, o Brasil registrou um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 7,4 trilhões. Isto significa um recuo nominal de 4,1% em relação a 2019 (R\$ 7,72 trilhões).

³ In Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, p. 72.

⁴ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Capítulo 20.

Considerada a inflação do exercício em análise (2020) – de 3,13% (medida pelo IPCA/IBGE) –, a queda real do PIB brasileiro, em 2020, foi 7,0%.

Com efeito, dividindo-se o PIB brasileiro de 2020 (R\$ 7.447.871.199.024,00) pela população brasileira estimada em 2020 (211.755.692 habitantes), observa-se que o PIB per capita de 2020 ficou em R\$ 35.172,00, o menor da série histórica dos últimos 20 anos (2000-2020) deste indicador, em termos reais.

De 2019 para 2020, somente o setor primário da economia brasileira registrou crescimento nominal positivo, na ordem de 2,0% (ainda assim, abaixo da inflação medida pelo IPCA, que, como mencionado acima, foi de 3,13%). Os demais setores apresentaram movimento nominal negativo: setor secundário (indústria), com -3,5%, e terciário (comércio e serviços), com -4,5%.

Na atividade industrial, um recorte obtido a partir de levantamento realizado pelo IPEA, permite aferir que, até o 3º trimestre de 2020, a indústria extrativa foi o único ramo desse setor a apresentar taxa de crescimento positiva (4,3%). Nos ramos da transformação e da construção, por outro lado, a queda do nível de atividade foi bastante acentuada: -7,4% e -7,8%, respectivamente.

Segundo o Índice de Atividade Econômica Regional, divulgado pelo Banco Central do Brasil – BACEN, em 2020 o PIB paraense cresceu nominalmente 1,7%, quando comparado a 2019 (passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 182,8 bilhões). Descontada a inflação, constata-se a queda de 1,4%, em termos reais.

Trata-se, ainda assim, de um desempenho substancialmente melhor que a média nacional, e bastante superior ao da região Norte, que contabilizou um crescimento nominal de 0,4%, assim como da região Centro-Oeste, de 0,2%. Essas duas regiões foram as únicas a registrar crescimento nominal positivo, de 2019 para 2020. Nas demais, a evolução foi negativa: -1,3% na região Sudeste e -2,1% nas regiões Nordeste e Sul do Brasil.

Parte do desempenho paraense pode ser atribuído ao aumento de renda das famílias, decorrente das medidas governamentais de recomposição de renda, como a concessão do auxílio emergencial, previsto no art. 2º da Lei Federal nº 13.982/2020.

Nesse contexto, verifica-se que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD/Covid-19, feita pelo IBGE, o auxílio emergencial no Pará beneficiou 1,5 milhão de domicílios no mês de novembro, elevando a renda média domiciliar no Estado para R\$ 861,34. Sem apresentar dados específicos, o relatório do

BACEN (Fonte: *Boletim Regional do Banco Central do Brasil – BACEN – fevereiro de 2021*⁵) aponta crescimento nominal positivo em todos os setores da economia paraense. Como se constatará mais adiante, o setor exportador paraense também não sofreu queda no ritmo produtivo, apesar dos fortes impactos da pandemia.

É importante frisar que, atualmente, há uma crescente dificuldade em se proceder à análise da evolução econômica do País, de modo geral, e dos Estados e Municípios em particular. Isso porque, nos últimos anos, tem sido descontinuada – ou, pelo menos, não têm sido atualizadas – várias séries históricas de informações publicadas pelas instituições cuja missão é calcular, organizar e disponibilizar esses dados.

A crítica ora mencionada é facilmente constatada numa breve consulta ao *site* oficial do IBGE, na *internet*. Vale dizer, neste momento (julho de 2021), por exemplo, a evolução do PIB per capita do Pará e do Brasil, por Município, só está disponível até o ano de 2018. O mesmo ocorre com volume de depósitos a prazo fixo e em caderneta de poupança, por Município. E assim por diante.

Esses dados são de grande relevância para se qualificar a evolução econômica. Em que pese tal situação, o Parecer do MPC/PA de 2020, relativo às Contas do Governador do Estado de 2019, ao analisar o cenário econômico e social do Pará naquele exercício, destacou que o PIB per capita do Município paraense de Parauapebas, em 2017 (R\$ 91,1 mil), era 4,4 vezes o de Belém (R\$ 20,8 mil), e 2,1 vezes o de Curitiba (R\$ 44,4 mil). Em contraste, a proporção do volume de depósitos a prazo fixo e em caderneta de poupança, em relação ao PIB dos mesmos Municípios, do ano de 2018, era de apenas 3,6% em Parauapebas, contra 44,4% em Belém e 64,5% em Curitiba.

Tabela 1 – Proporção do volume de depósitos a prazo fixo e caderneta de poupança (2018) sobre o Produto Interno Bruto (2017).

(Em R\$1,00)

Área geográfica	PIB 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
Parauapebas	18.431.904.400	91.087	669.730.640	3,6

Fonte: IBGE, Estados e Cidades.

Tabulação: MPC/PA

⁵ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/boletimregional/202102> Acesso: 01/02/2021.

O cruzamento desses indicadores ajuda a estabelecer um entendimento sobre em que medida está ocorrendo a internalização da riqueza, em cada local onde ela é gerada. Por outras palavras, da medida em que uma determinada localidade se beneficia, social e economicamente, da riqueza que é gerada em seu território, ou até mesmo inferir se essa localidade apenas gera riquezas, cujos benefícios serão, em sua quase totalidade, usufruídos em outros locais/regiões.

A descontinuação – ou a desatualização – das séries históricas que acompanham tais fenômenos, impede uma visão mais contemporânea sobre eles, ou seja, se a situação está ou não melhorando ao longo do tempo. Tal perspectiva tem grande relevância, porque está intimamente relacionada ao alcance de um dos objetivos fundamentais do Brasil, insculpido no inciso III do Art. 3º da Constituição Federal: *“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”*.

Desse modo, mostra-se recomendável que o Estado do Pará, por meio da Fundação Amazônica de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA ou do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará – IDESP, mantenha permanentemente atualizadas as informações sobre população, economia, indicadores sociais etc. referentes ao Pará e seus Municípios, como ferramentas (úteis que são), tanto para o planejamento como para o acompanhamento e avaliação das ações governamentais.

2.3. Emprego e renda

Na análise das Contas do Governador do Estado, referente ao exercício de 2020, o TCE-PA demonstra que, em nosso Estado, o Índice de Gini da renda do emprego formal passou de 0,2842, em 2018, para 0,2986, em 2019 (ver Quadro 1.2 – pág. 28 do Relatório). Nesse período, portanto, notou-se um agravamento da concentração da renda. O cotejo dos dois volumes revela uma evolução de 5,1%. No mesmo período, o PIB paraense cresceu 3,9%, em termos reais. Vale dizer: a evolução negativa da concentração de renda, foi muito mais intensa que a evolução positiva do PIB.

O mesmo quadro organizado pelo TCE-PA também revela que o Índice de Gini de 2019 (0,2986) foi maior que o de 2015 (0,2968). Isto significa que foram anulados por completo os discretos avanços registrados em 2016 (0,2963) e 2017 (0,2827).

A partir desse indicador, é possível inferir que o Pará enfrenta dificuldades em combater a pobreza. Tal situação é reforçada no Quadro 1.3 (pág. 29 do Relatório), também organizado pela comissão de análise do TCE-PA. Esse outro quadro demonstra

que a taxa de pobreza no Pará passou de 41,4%, em 2018, para 41,8%, em 2019. Trata-se, pois, de uma situação desfavorável, que não apresenta tendência de melhoria, e sim de agravamento.

Em complementação aos dados e indicadores comentados pela unidade técnica do Tribunal, a Tabela 2 (a seguir) expõe a evolução da força de trabalho paraense, de 2019 para 2020.

Tabela 2 – Pará: Força de trabalho – 2019/2020.

(Em milhares)

Indicador	2019		2020		2020/2019%
	Quant.	%	Quant.	%	
A) Pessoas na força de trabalho (1)	3.877	58,4	3.867	56,5	-0,3
Ocupadas	3.521	53,0	3.449	50,4	-0,2
Desocupadas	356	5,4	418	6,1	17,4
B) Pessoas fora da força de trabalho (2)	2.764	41,6	2.980	43,5	7,8
Total de pessoas acima de 14 anos (A + B)	6.640	100,0	6.847	100,0	3,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Tabulação: MPC/PA.

Notas: (1) Pessoas na força de trabalho: as que têm idade para trabalhar (14 anos ou mais) e que estão trabalhando (ocupadas), ou procurando trabalho (desocupadas).

(2) Pessoas fora da força de trabalho: as que têm idade para trabalhar (14 anos ou mais), mas que não conseguiam trabalho, ou não tinham experiência, ou eram muito jovens ou idosos, ou não encontraram trabalho na localidade – e que, se tivessem conseguido trabalho, estariam disponíveis para assumir a vaga.

Perceba-se que, de 2019 para 2020, a população paraense de 14 anos ou mais cresceu em 3,1%. No mesmo período, por outro lado, o conjunto de pessoas dentro da força de trabalho decresceu 0,3%. Já o montante de pessoas fora da força de trabalho aumentou 7,8%, ou seja, mais de 2,5 vezes o aumento da população.

Mesmo entre as pessoas que estão dentro da força de trabalho, houve o crescimento 17,4% das pessoas desocupadas. Vale dizer: a proporção de pessoas dentro da força de trabalho diminuiu (de 58,4% para 56,5% do total de pessoas em idade de trabalhar), e, dentro desse grupo, a proporção de pessoas desocupadas aumentou (de 5,4% para 6,1%).

Na prática, os desempregados (dentro ou fora da força de trabalho), representam 49,6% do conjunto de pessoas em idade de trabalhar. Trata-se de um quadro de desemprego extremamente grave, vez que aponta que: no Pará, para cada duas pessoas em idade de trabalhar, uma está desempregada.

A Tabela 3 demonstra a evolução da situação das pessoas ocupadas que, como já visto, representam 50,4% dos residentes no Estado do Pará em idade de trabalhar.

Tabela 3 – Pará: Pessoas ocupadas – 2019/2020.

(Em milhares)

Pessoas ocupadas (1)	2019		2020		2020/2019 %
	Quant.	%	Quant.	%	
Como empregados no setor privado	1.194	33,9	1.324	38,4	10,9
Como empregados no setor público (2)	513	14,6	543	15,7	5,8
Como trabalhador doméstico	225	6,4	183	5,3	-18,7
Como empregador	129	3,7	130	3,8	0,8
Por conta própria	1.263	35,9	1.088	31,6	-13,9
Como trabalhador familiar auxiliar	196	5,5	181	5,2	-7,65
Total	3.521	100,0	3.449	100,0	-2,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Tabulação: MPC/PA

(1) Pessoas de 14 anos ou mais.

(2) Inclusive servidor estatutário e militar.

Embora inserida num grave quadro de desemprego, a Tabela 3 apresenta alguns componentes positivos. Um deles é o aumento do pessoal empregado no setor privado, de 2019 para 2020. A taxa de elevação, de 10,9%, foi 3,5 vezes a taxa de aumento da população em idade de trabalhar (3,1%). Em consequência, a participação do setor privado na absorção do pessoal ocupado, aumentou de 33,9% para 38,4%.

Por seu turno, o aumento de empregados no setor público foi mais discreto, ainda que mais que proporcional em relação ao aumento da população em idade de trabalhar. Isso também é positivo, porque incide diretamente sobre o gasto com pessoal do setor público, cuja evolução deve estar mais atrelada ao aumento da arrecadação.

Mais um componente a se destacar é a evolução do pessoal ocupado como trabalhador doméstico. Nesse grupo, de 2019 para 2020, houve a redução de nada menos que 18,7%, o que corresponde a mais de 6 vezes o aumento da população em idade de trabalhar. Isso, em certo grau, dá a medida da repercussão da crise econômica sobre o padrão de vida das faixas de renda média e média-alta da população, responsáveis pela maior parte da demanda por mão-de-obra de trabalho doméstico.

Outro destaque é a evolução negativa do pessoal ocupado por conta própria. Nota-se uma simetria, entre a evolução nessa faixa e a evolução do pessoal empregado no setor privado. Aqui, houve um aumento de 4,5 pontos percentuais. Reciprocamente, a queda do pessoal ocupado por conta própria foi 4,3 pontos percentuais. A inferência

mais óbvia é de que, quando houve redução do emprego no setor privado, houve, igualmente, aumento do pessoal ocupado por conta própria. Com o aumento do emprego no setor privado, ocorreu a redução de pessoas trabalhando por conta própria. Esse movimento contém as pessoas que foram reabsorvidas pelo setor privado. Antes, essas pessoas perderam seus empregos e passaram a trabalhar por conta própria. Com o aumento da oferta de trabalho no setor privado elas fizeram o caminho inverso.

O destaque negativo é o fato de que o pessoal ocupado por conta própria ainda representa nada menos que 31,6% do pessoal ocupado, o que corresponde a 15,9% da totalidade do pessoal em idade de trabalhar. Trata-se de uma proporção extremamente elevada, ao se ter em conta que esse pessoal, caracteristicamente, sobrevive com renda baixíssima, e depende do Poder Público para acesso a mecanismos de proteção à saúde, educação, habitação etc.

O quadro se revela ainda mais grave, quando se analisa mais de perto a remuneração do pessoal ocupado no setor privado. Em 2020, nada menos que 48,6% desse pessoal trabalhava sem carteira assinada, e seu rendimento médio era de R\$ 985,00, ou seja, 94,3% do salário-mínimo então vigente (R\$ 1.045,00).

Além disso, mesmo o pessoal que trabalhou com carteira assinada, em 2020, não teve boas notícias: sua renda média diminuiu 5,5% em termos nominais, em relação a 2019. Computada a inflação do período (3,13%), houve uma redução real do rendimento médio de nada menos que 8,4%. É o que se conclui pelo exame da Tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Pará: Pessoas ocupadas e rendimento médio real do trabalho no setor privado – 2019/2020.

Vínculo	Pessoas ocupadas (1) – em milhares					Rendimento médio (2) – em R\$.		
	2019		2020		2020/ 2019 (%)	2019	2020	2020 / 2019 (%)
	Quant.	%	Quant.	%				
Com carteira assinada	628	52,6	680	51,4	8,3	1.959,00	1.851,00	-5,5
Sem carteira assinada	566	47,4	644	48,6	13,8	969,00	985,00	1,6
Soma	1.194	100,0	1.324	100,0	10,9			

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Tabulação: MPC/PA.

(1) Pessoas de 14 anos ou mais

(2) Valor recebido no mês anterior ao da coleta.

A Tabela 5, por fim, expõe uma estimativa das pessoas socialmente fragilizadas, dentre as que, em 2020, atingiram a idade de trabalhar.

Tabela 5 – Pará: Parcelas da população em idade de trabalhar socialmente fragilizadas – 2020.

(Em milhares)		
Especificação	Quant.	%
Pessoas fora da força de trabalho	2.980	43,5
Pessoas dentro da força de trabalho, desocupadas	418	6,1
Pessoas ocupadas, por conta própria	1.088	15,9
Pessoas ocupadas no setor privado, sem carteira assinada	644	9,4
Pessoas ocupadas como trabalhador doméstico	183	2,7
SUBSOMA	5.313	77,6
Demais pessoas ocupadas	1.534	22,4
SOMA (População em idade de trabalhar)	6.847	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.
Tabulação: MPC/PA.

Como demonstra a Tabela 5, há um imenso contingente populacional fragilizado social e economicamente, por estar desempregado ou subempregado. Esse contingente – 5,3 milhões de pessoas – representa aproximadamente 77,6% da população em idade de trabalhar e 61,0% da população total do Pará (estimada em 8,7 milhões).

De um lado, trata-se de um imenso problema a ser enfrentado, no interesse da consecução do objetivo fundamental do País, de que trata o já citado inciso III do Art. 3º da Constituição Federal. De outro, esse mesmo contingente, igualmente, constitui um enorme potencial de incremento da produção e da circulação de riqueza.

É recomendável, portanto, a estruturação e a execução de um vigoroso programa de geração de emprego em nosso Estado, capaz de permitir que uma parcela expressiva desse contingente seja incorporada ao aparelho produtivo, em condições economicamente mais favoráveis. Se, e quando, isso ocorrer certamente colheremos um amplo conjunto de efeitos positivos, nas condições estruturais de vida da população, na geração de receitas públicas, na menor dependência em relação ao Estado, para acesso a serviços de bem-estar social, dentre outros aspectos socioeconômicos positivos.

2.4. Comércio exterior

O quadro a seguir resume a evolução do comércio exterior brasileiro e paraense, no período de 2016 a 2020.

(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
	2020	209,9	158,9	51,0	132,1	368,8	-8,4
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
	2020	20,5	1,2	19,3	1.708,3	21,7	14,2

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

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

Tabulação: MPC/PA

Consoante se extrai, as exportações brasileiras ganharam um grande impulso em 2018, como consequência da guerra comercial entre China e EUA, do que resultou a abertura do mercado chinês para produtos brasileiros. Em 2019, a conjuntura internacional se modificara com o abrandamento do conflito comercial entre aqueles dois países, mas as exportações brasileiras, mesmo sem atingir o pico do ano anterior, mudaram de patamar, ultrapassando a barreira dos US\$ 210 bilhões.

Os bons resultados de 2017 e 2018 permitiram o aumento das importações, sem prejuízo da taxa de cobertura (razão percentual entre exportações e importações), mantida bem acima de 100% (144,4% em 2017 e 132,1% em 2018). Nos dois anos, o volume de comércio exterior (exportações + importações) cresceu 14,2% e 14,3%, respectivamente.

A partir de 2019, o quadro mudou drasticamente. As exportações declinaram, e a taxa de cobertura só se manteve acima de 100% porque as importações também foram substancialmente reduzidas (o que significa uma redução na atividade produtiva). As exportações de 2020, da ordem de US\$ 209,9 bilhões, correspondem a apenas 87,5% dos US\$ 239,9 bilhões de 2018. As importações, de US\$ 181,2 bilhões em 2018, passaram a US\$ 158,9 bilhões em 2020 (redução de 12,3%). Em consequência, o volume de comércio exterior passou a apresentar evolução negativa: de 2018 para 2019, caiu 4,4%; no ano seguinte, 2020, a queda foi ainda mais acentuada: 8,4%. De certo que a pandemia agravou ainda mais a tendência ao declínio que já se manifestara desde 2019.

Por sua vez, as exportações paraenses não acompanharam o movimento tendencial das exportações brasileiras. Essas exportações mudaram de patamar, ao passar de US\$ 10,5 bilhões em 2016, para US\$ 14,5 bilhões em 2017 (crescimento de

38,1%). Nos anos seguintes, continuaram crescendo, chegando a US\$ 20,5 bilhões em 2020, isto revela um aumento de 15,2% em relação aos US\$ 17,8 bilhões de 2019, e 31,4% sobre os US\$ 12,6 bilhões de 2018.

A taxa de cobertura paraense, que era de 617,6% em 2016, saltou para 1.611,1% em 2017, passando a 1.300,0% em 2018, 1.483,3% em 2019 e fechando 2020 em portentosos 1.708,3%. Isso porque as importações do Pará, que foram da ordem de US\$ 1,7 bilhão em 2016, caíram para US\$ 0,9 bilhão em 2017, e mantiveram-se “congeladas” em US\$ 1,2 bilhão em 2018, 2019 e 2020. Os aumentos no volume de comércio exterior paraense devem ser, portanto, creditados exclusivamente ao aumento das exportações.

Esses resultados constituem uma eloquente expressão do papel que tem sido reservado ao Pará, na estratégia econômica nacional: o de gerador de divisas para financiamento das importações e outras operações externas da União e dos demais estados brasileiros. O aparelho produtivo paraense quase não processa insumos importados. Não por acaso, o Pará ocupa a 3ª posição no *ranking* das exportações brasileiras e a 2ª posição no *ranking* do saldo da balança comercial, mas apenas o 17º lugar, no *ranking* das importações.⁶

Em que pese sua enorme importância para o País, o comportamento da balança comercial do Pará não proporciona grandes benefícios ao nosso Estado. Um caminho para a reversão desse quadro é redução da distância entre a taxa de cobertura paraense – hoje acima de 1.700% – e a taxa de cobertura brasileira (um pouco acima de 100%). É claro que isso depende de profundas mudanças na configuração do parque industrial do Pará, modernizando-o, qualificando-o para o processamento de insumos importados, verticalizando a cadeia mínero-metalúrgica (consoante destacado no parecer do MPC/PA nas Contas de Governo de 2019) etc., de modo a que nosso Estado supere a atual condição de produtor e exportador predominantemente de commodities.

Esse desafio é tanto mais urgente, quando se tem em conta que, em sua esmagadora maioria, as commodities paraenses são provenientes de fontes não renováveis. Assim, o incremento das exportações tal como vem acontecendo, tem como consequência indesejável – porém inevitável – a aceleração do esgotamento dessas fontes.

⁶ Fonte: <https://www.fazcomex.com.br> Acesso: 01/07/2021.

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 a atuação da AGE, impende, mais uma vez, destacar certas deficiências do Controle Interno, já mencionadas nas Contas do Governo do exercício de 2019, mas novamente verificadas em 2020.

Conforme bem observou a comissão especial de análise técnica, apesar de ter afirmado que está munida de informações sobre as operações de créditos finalizadas e vigentes no exercício de 2020, a AGE não realizou, efetivamente, a análise e o controle sobre essas operações, em que pese essa falha já ter sido apontada pelo TCE/PA na análise da prestação de contas do exercício de 2019.

Aliás, das 09 recomendações direcionadas à AGE no Parecer Prévio relativo às Contas do Governo do Estado do exercício de 2019 (Resolução TCE nº 19.208/2020, publicada no DOE nº 34.324, de 26 de agosto de 2020), 05 não foram atendidas e 02 parcialmente atendidas, consoante se extrai das razões e justificativas examinadas no item 8 do Relatório técnico, demonstrando um baixo nível de atendimento.

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.

Adicionalmente, urge promover, o mais breve possível, a reestruturação administrativa da AGE, adequando seu funcionamento às normas e padrões internacionais que vêm norteando, já há algum tempo, a atuação dos órgãos centrais de controle interno de grande parte dos estados brasileiros.

Convém, de igual modo, ajustar-se a deliberações como a do ministro Alexandre de Moraes, do STF, que declarou inconstitucional o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função de confiança (RE 1.264.676).

Reiterando o que foi dito no parecer do MPC/PA de 2020 (referente ao exercício de 2019), é também necessário atualizar os próprios diplomas legais que versam sobre o Sistema de Controle Interno paraense.

Em conclusão, percebe-se que: (i) a AGE ainda 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. Estes fatores, aliados a tudo o que consta no capítulo 8 do Relatório técnico do TCE, afiguram-se suficientes para ratificar a sugestão de emissão das recomendações dirigidas ao Controle Interno do Poder Executivo estadual no quadro 9.1 do Relatório técnico (págs. 293-295 do Relatório).

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. 77-140), no qual contempla, dentre outros aspectos, a avaliação da execução do Plano Plurianual (PPA 2020-2023), Lei estadual nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019, com especial ênfase ao primeiro exercício do quadriênio.

Com efeito, a AGE disponibilizou para a equipe de auditoria a íntegra do “item 3” do Relatório Anual do Sistema de Controle Interno, o qual avalia o Plano Plurianual e os programas de governo em 2020.

O Relatório Anual do SCI informa que foi utilizado, como critério de seleção da avaliação, por meio de amostragem não estatística, os setores mais sensíveis do ponto de vista social: saúde, educação, segurança e infraestrutura. Dentro de cada uma dessas áreas de atuação, foi selecionado um programa temático e um órgão executor estratégico da área, elegendo em cada programa temático as duas ações responsáveis pelas maiores alocações de recursos públicos durante o exercício de 2020.

As constatações tiveram como ferramentas de análise o módulo “monitoramento e avaliação de programas do Plano Plurianual (PPA)”, “relatório de acompanhamento dos compromissos regionais”, “relatório execução orçamentária por programa”, “relatório de avaliação dos programas”, demonstração das informações qualitativas, todos disponibilizados no Sistema Integrado de Planejamento do Poder Executivo (SIGPLAN), criado com o objetivo de permitir o acompanhamento da execução física e financeira das ações desenvolvidas pelo Poder Executivo.

Com isso, notou-se, em 2020, o atendimento por parte da AGE à recomendação de que o órgão central de Controle Interno avaliasse o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado, aferindo o desempenho ao comparar analiticamente os resultados previstos com os resultados efetivamente obtidos (constante na Resolução TCE nº 19.208/2020, publicada no DOE nº 34.324, de 26 de agosto de 2020 – Parecer Prévio do TCE/PA nas Contas de Governo de 2019).

Não obstante, observou-se que o SIGPLAN, atualmente, disponibiliza relatórios gerenciais para subsidiar tomada de decisão no âmbito estadual, uma vez que a mensuração dos indicadores de processo pode ser feita anualmente. Assim, constatou-se que o sistema possibilita a emissão de relatório do interesse do usuário de forma

consolidada, função antes inexistente no SIGPLAN (e que motivou a expedição de reiteradas recomendações pelo TCE/PA).

Ademais, a equipe técnica evidenciou que os Programas Temáticos que tiveram as maiores representatividades quanto ao volume de recursos programados foram: Educação Básica (com 34,70%), Saúde (19,47%) e Governança Pública (15,32%). O volume de programação para os dois primeiros justifica-se pela determinação constitucional para gastos mínimos em educação e saúde, e, em relação ao último, justifica-se pelo planejamento de R\$779,15 milhões à gestão do Plano de Assistência à Saúde do Servidor – Plano IASEP.

Por outro lado, os programas Educação Profissional e Tecnológica; Trabalho, Emprego e Renda; e Esporte e Lazer foram os que apresentaram menores aportes estimados no Plano, com 0,12%, 0,18% e 0,27%, respectivamente.

Em relação aos objetivos e ações, concentraram as maiores quantidades os programas: Governança Pública (5 e 37); Segurança Pública (5 e 35); Cidadania, Justiça e Direitos Humanos (5 e 32); Saúde (4 e 30) e os programas de Cultura e Educação Básica (ambos com 4 e 24).

As 344 ações dos Programas Temáticos, inicialmente planejadas, foram ampliadas para 354, no decorrer de 2020, tendo em vista que na Lei do PPA e na Lei Orçamentária Anual (LOA) foram incluídas 10 ações em cada programa específico, com a denominação de “COVIDPARA”, por meio de Créditos Especiais, exclusivos para enfrentamento aos impactos causados pela pandemia.

Deste total (de 354 ações), a tabela 3.6 (pág. 83 do Relatório técnico) demonstra que, em 2020, apenas 37 ações (correspondente a 10,45% do todo) foram consideradas sem execução. De outra banda, 186 (ou 52,54%) delas tiveram o desempenho físico considerando bom, 31 (8,76%) foram avaliadas como regular e 100 (ou 28,25%) tiveram avaliação insatisfatória no atingimento das metas.

No tocante à Lei nº Lei nº 8.891/2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2020, e à Lei Orçamentária Anual (LOA), de um modo geral, a avaliação técnica foi no sentido da observância das normas constitucionais e legais de regência, exceto quanto aos aspectos que ensejaram a reiteração das recomendações listadas nos itens 9 a 16 e da sugestão da emissão das novas recomendações consignadas nos itens 17 e 18, todos do quadro 9.1 do Relatório técnico (págs. 294), as quais pela importância, desde logo, ratificamos.

No que se refere aos aspectos relacionados à execução orçamentária do exercício de 2020, para além das considerações realizadas pela unidade técnica do TCE/PA, este MPC faz os seguintes destaques.

A receita total (incluído as receitas intraorçamentárias), R\$ 31,9 bilhões, deduzida das transferências para os municípios pagas (R\$ 3,8 bilhões) correspondeu a R\$ 28,1 bilhões.

Desse montante, observou-se, principalmente, que 55,09% (R\$ 15,4 bilhões) foram destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; 29,13 (R\$ 8,1 bilhões) foram aplicadas em outras despesas correntes; 8,04% (R\$ 2,2 bilhões) em investimentos; 1,65% (R\$ 463 milhões) em inversões financeiras e 1,13% (R\$ 293 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\$ 27,9 bilhões; (ii) o Judiciário contemplou 02 (duas) áreas no valor de R\$1,2 bilhão; (iii) o Poder Legislativo agrupou 02 (duas) áreas, totalizando R\$ 892 milhões; (iv) e o Ministério Público reuniu 01 (uma) área, no valor de R\$ 515 milhões.

Observa-se, portanto, que as 32 (trinta e duas) áreas de atuação governamental totalizaram R\$ 30,5 bilhões, considerando as transferências para os Municípios.

Em termos financeiros, observou-se que das 27 (vinte e sete) áreas de atuação de governo, o Poder Executivo Estadual concentrou 87% dos gastos em 07 (sete) áreas, as quais totalizaram R\$ 24,3 bilhões, foram: Encargos Especiais (R\$ 5,9 bilhões), Previdência Social (R\$ 4,2 bilhões), Educação (R\$ 4,1 bilhões), Saúde (R\$ 3,9 bilhões), Segurança Pública (R\$ 2,9 bilhões), Administração (R\$ 1,9 bilhão) e Assistência Social (R\$ 1,2 bilhão).

É de se ressaltar que a área em que mais houve aporte de recursos público foi Encargos Especiais, representando 21,12% 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 2020 (R\$ 1,2

bilhão) correspondeu a 5,34% da receita corrente líquida, sendo a relação, em termos constantes, 2,14% menor que em comparação a do exercício de 2019.

Por seu turno, o resultado primário superavitário de 2020 (na ordem de R\$ 1 bilhão, “acima da linha”⁷) correspondeu a 4,26% da receita corrente líquida do exercício.

Finalmente, em relação aos restos a pagar executados em 2020 foi possível constatar que foram pagos/cancelados 94,85% (R\$ 200 milhões) dos restos a pagar processados inscritos até 2019 (R\$ 211,3 milhões), restando um saldo para o exercício seguinte (2021) de R\$ 10,8 milhões.

⁷ Consoante exposto na nota de rodapé nº 55 do Relatório técnico (pág. 206):

“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 às 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.

Importante destacar que as Demonstrações Contábeis apresentadas nas análises, referentes a exercícios anteriores a 2020, apresentam-se em valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por fim, a análise abordará o cumprimento do previsto na portaria da STN nº 548/2015, que trata do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), instrumento que busca a padronização dos procedimentos contábeis adotados na Federação, levando-se em conta os aspectos legais e o contexto de convergência às normas contábeis internacionais.

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. 146 do Relatório) observou-se, no exercício 2020, um excesso de arrecadação de R\$ 843,1 milhões. Isso porque as receitas arrecadas (R\$ 31,9 bilhões) superaram a previsão atualizada da receita (R\$ 31,1 bilhões).

Comparando-se o valor da receita realizada (R\$31,9 bilhões) com a receita prevista na LOA, ou seja, previsão inicial da receita, no montante de R\$27,9 bilhões, tem-se R\$4 bilhões de excesso de arrecadação.

Notou-se, ademais, uma economia orçamentária de R\$ 3,3 bilhões, pois os valores empenhados (R\$ 30,6 bilhões) foram inferiores às dotações atualizadas (R\$ 34 bilhões). Por conseguinte, houve um superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão, em razão das receitas arrecadadas (R\$ 31,9 bilhões) terem sido maiores que as despesas empenhadas (R\$ 30,6 bilhões).

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. 494, Vol. II do BGE), a tabela 4.4 elaborada pela equipe técnica do TCE (pág. 150 de seu Relatório) mostra que o total dos ativos do Pará registrado em 2020 foi de R\$ 28,7 bilhões, sendo subdivido em ativo circulante (correspondente a R\$ 12,5 bilhões) e ativo não circulante (no valor de R\$ 16,2 bilhões).

Em contrapartida, as obrigações do Estado corresponderam a R\$ 8,1 bilhões, compreendendo a soma do passivo circulante (R\$ 2,4 bilhões) e do passivo não circulante (R\$ 5,7 bilhões).

Assim, no exercício de 2020, apurou-se um patrimônio líquido estadual no montante de R\$ 20,6 bilhões.

Em comparação ao exercício de 2019, verificou-se um aumento de 18,95% do Ativo Circulante, que possui representatividades de 43,67% do total do ativo. O acréscimo se deu, majoritariamente, em função do aumento de 72,96% dos valores de caixa e equivalentes de caixa, totalizando R\$5,1 bilhões em 2020, com participação de 41,26% do total do ativo circulante.

Por seu turno, ao analisar os índices de liquidez e os indicadores de endividamento (bem ilustrados nas tabelas 4.9 e 4.10, respectivamente, do Relatório técnico – pág. 153) verificou-se que o Estado encerrou o exercício de 2020 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/2020 (pág. 547, Vol. II) demonstrou, segundo a análise da comissão técnica do

TCE/PA (item 4.6 do Relatório – pág. 166) que o Estado do Pará findou o exercício 2020 com um Patrimônio Líquido (PL) de R\$ 20,6 bilhões, correspondente a 71,8% do patrimônio estadual.

Além disso, a conta Resultados Acumulados representou 99,05% do grupo do Patrimônio Líquido, enquanto as contas Patrimônio Social, Reservas de Capital, Ajustes de Avaliação Patrimonial e Reservas de Lucros representaram 0,95% do PL Estadual.

O valor registrado na conta Resultado do Exercício, proveniente do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, extraídas da Demonstração das Variações Patrimoniais, indica uma variação negativa de R\$278,2 milhões entre o valor apurado em 2019, R\$2,9 bilhões, e o valor de 2020, R\$2,6 bilhões.

Por outro lado, a conta Resultados Acumulados apresentou aumento em 2020 influenciado, principalmente, pelo registro de valor positivo na conta Lucros e Prejuízos de Exercício Anteriores, seguido pelos registros na rubrica de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Cabe destacar também que ao relacionar o Patrimônio Líquido (PL) com o ativo permanente do Estado, constatou-se que 78% 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 4.21 – pág. 162) observou-se que o resultado superavitário do exercício, de R\$ 2,6 bilhões, refere-se a diferença positiva entre as Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA (R\$ 38,5 bilhões) e as Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD (R\$ 35,9 bilhões).

Percebe-se que as variações patrimoniais aumentativas em comparação ao exercício anterior (2019) aumentaram 10,6%, assim como as variações diminutivas, que se elevaram 12,4%.

Nessa perspectiva, notou-se o crescimento de R\$3,6 bilhões nas VPAs, decorrentes no aumento dos grupos “Impostos, taxas e contribuição de melhoria”, que aumentaram R\$2,3 bilhões (14,82%), e “Transferências e delegações recebidas”, que aumentou R\$1,9 bilhão (19,10%), em relação ao exercício anterior (2019).

Em relação às VPDs, verificou-se que aumentaram R\$3,9 bilhões, correspondente a 12,43%, em comparação ao exercício de 2019. Este aumento ocorreu em virtude da majoração das despesas com Pessoal e Encargos (33,93%), em R\$1 bilhão, e Transferências e delegações concedidas (25,62%), em R\$1,4 bilhão.

Nesse sentido, do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas apurou-se o superávit de R\$2,6 bilhões, valor esse inferior ao apurado em 2019 (R\$2,9 bilhões), equivalente a variação negativa de 9,58%.

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\$ 4,07 bilhões) foi responsável pela geração líquida de caixa do exercício correspondente a R\$ 2,2 bilhões. Constatou-se também que as atividades operacionais em 2020 apresentaram fluxo líquido de caixa 67% maior que o do exercício de 2019.

Ainda a respeito do fluxo de caixa das atividades operacionais, constatou-se que comparado ao exercício de 2019, houve um aumento de 10,84% nas receitas tributárias, e 21,83% nas receitas de transferências recebidas, o que resultou em um acréscimo de

6,34% no total de entrada do fluxo. Quanto às saídas de recursos, estas apresentaram aumento de 4,77%, em razão do incremento das transferências concedidas (17,32%) e das despesas com pessoal e outras despesas correntes. (8,67%).

O fluxo de caixa de investimentos foi negativo no valor de R\$2,3 bilhões, ocasionado, em maior parte, pela aquisição de bens no ativo não circulante e pelos investimentos realizados. Em comparação a 2019, houve aumento do resultado negativo desse fluxo.

Quanto ao 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\$459,6 milhões. Isso significa que o Estado aumentou suas disponibilidades de recursos por meio da contratação de operações de crédito.

Assim, em 2020, apurou-se um fluxo de caixa líquido positivo de R\$2,1 bilhões, e somado ao seu correspondente inicial, constatou-se o caixa e equivalente de caixa final de R\$5,1 bilhões, superior em 72,96% em relação ao exercício de 2019.

Ao relacionar o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (R\$ 4,07 bilhões) com o resultado patrimonial (R\$ 2,6 bilhões) observou-se que as atividades operacionais superaram o resultado patrimonial do exercício em 155,1%.

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 todas as dívidas de curto prazo do Estado e 71% do total das obrigações assumida pelo ente público.

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. 145-167), foi possível observar o que se destaca a seguir.

O superávit orçamentário foi da ordem de R\$ 1,2 bilhão. Conforme restou demonstrado, o saldo positivo da diferença entre as receitas correntes e despesas correntes, no montante de R\$ 3,5 bilhões, foi suficiente para cobrir o déficit de capital, na quantia de R\$ 2,2 bilhões.

A situação é bem representada pelo QRO (Quociente do Resultado Orçamentário) – resultado da divisão da receita arrecadada (R\$ 31,9 bilhões) pela

despesa empenhada (R\$ 30,6 bilhões) – que no exercício de 2020 foi de 1,04 –, o que significa dizer que para cada R\$1,00 (um real) de despesa o Estado possuía R\$1,04 (um real e quatro centavos) de receita.

Observou-se, no exercício 2020, um excesso de arrecadação de R\$ 843 milhões, em virtude das receitas arrecadas (R\$ 31,9 bilhões) superarem a previsão atualizada da receita (R\$ 31,1 bilhões), bem como uma economia orçamentária de R\$ 3,3 bilhões, pois os valores empenhados (R\$ 30,6 bilhões) foram inferiores às dotações autorizadas (R\$ 34 bilhões).

Além disso, no balanço financeiro do exercício (que totalizou R\$ 106,2 bilhões), observa-se que as receitas ordinárias, ou seja, aquelas que não possuem vinculação legal, foram superiores às despesas ordinárias, em R\$ 1,7 bilhão. Porém, quanto aos recursos vinculados, as despesas vinculadas excederam os ingressos desta natureza, em R\$ 450 milhões.

Assim, observa-se que o Estado do Pará obteve resultado de execução orçamentária superavitário em R\$ 1,2 bilhão, sendo esse relacionado ao resultado apurado a partir dos recursos vinculados.

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\$ 1,8 bilhão.

Destaca-se também que a comissão de análise das contas mencionou que na formação das transferências financeiras recebidas e concedidas, o aporte de recursos para o RPPS, em 2020 (R\$433 milhões), foi menor que o aporte do ano anterior (R\$1,6 bilhão). Em razão da redução de 74,47% dos recursos aportados para cobertura de insuficiência financeira decorrente de resultado previdenciário negativo mensal, como evidenciado na rubrica contábil “3.5.1.3.2.01.01 – recursos para cobertura de insuficiência financeira”.

Em 2020, os recebimentos extraorçamentários suplantaram os pagamentos extraorçamentários, ocasionando um superávit correspondente a R\$ 831 milhões, que totalizaram um resultado financeiro superavitário de R\$ 2,1 bilhões.

Por fim, a Tabela 4.21 – Demonstração das Variações Patrimoniais – 2020 do relatório de análise técnica (pág. 162) evidencia um resultado patrimonial positivo de

R\$ 2,6 bilhões no exercício, diferença apurada entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

5.7. Receita própria e índice de 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.

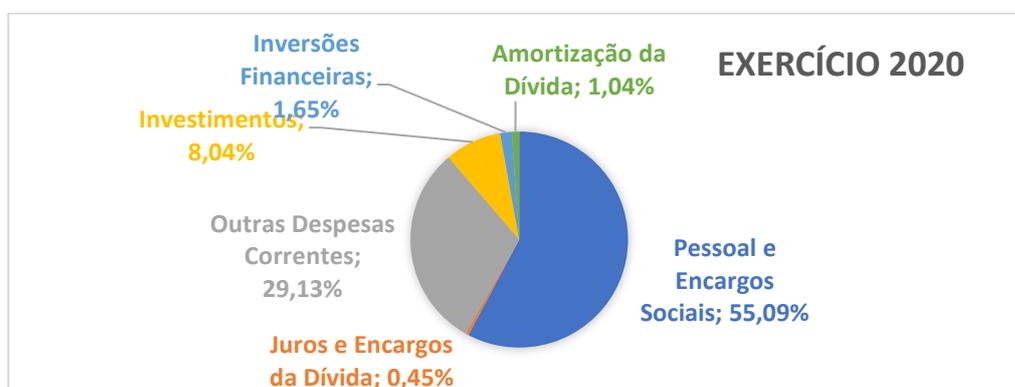
O IRP de 2020 indicou que 62,65% da receita orçamentária do Estado do Pará foram provenientes de transferências recebidas somadas às operações de crédito realizadas. Ou seja, 37,35% da receita orçamentária do exercício são decorrentes de recursos próprios.

Por seu turno, o IARP de 2020 mostrou que o Estado dependeu de fontes de terceiros (transferências ou operações de créditos e superávit de exercícios anteriores) para pagar em torno de 65,26% de suas despesas, enquanto 34,74% foram custeadas com recursos próprios.

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 2020, 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. Desse modo, elaborou-se o gráfico a seguir.

Composição das despesas em relação à Receita Total



Fonte: Balanço Orçamentário – 2020.

Com efeito, a receita total (incluído as receitas intraorçamentárias), R\$ 31,9 bilhões, deduzida das transferências para os municípios pagas (R\$3,8 bilhões) correspondeu a R\$ 28,1 bilhões. Desse montante, observou-se que 55,09% (R\$ 15,4 bilhões) foram destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; 29,13 (R\$ 8,1 bilhões) foram aplicadas em outras despesas correntes; 8,04% (R\$ 2,2 bilhões) em investimentos; 1,65% (R\$ 463 milhões) em inversões financeiras e 1,13% (R\$ 293 milhões) em amortização da dívida.

5.9. 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 melhor ser enfrentado pelo Poder Executivo.

Com efeito, foram sugeridas e expedidas diversas recomendações por esses órgãos de Controle Externo (inclusive na análise das Contas de Governo de 2019) com a finalidade de alertar o Poder Executivo sobre a necessidade de adoção 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 (tributários e não tributários).

No volume Aspectos Iniciais do Balanço Geral do Estado foram listadas (item 7 – pág. 177) 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

A integração entre o sistema informatizado da Secretaria da Fazenda, SEFA, e a Procuradoria Geral do Estado, PGE, constitui-se em ação de alto impacto na confiabilidade e agilidade na troca de informações entre a Fazenda Estadual e a Procuradoria, para a melhor recuperação da Dívida Ativa Estadual. Com essa integração, a PGE passa a receber 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.

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

Veja-se, apenas no exercício de 2020 (objeto da presente análise) a dívida ativa do Estado do Pará saltou de R\$ 25,87 bilhões para a marca de R\$ 29,16 bilhões. Ou seja, houve um aumento de R\$ 3,29 bilhões no estoque da dívida ativa do Estado, o que corresponde a uma variação de quase 12,75% a mais do que no ano anterior.

Em 2020, a dívida ativa estadual correspondeu a R\$ 29,16 bilhões, sendo recuperável, desse montante, tão somente o valor de R\$ 175,98 milhões. Já a arrecadação de receitas orçamentárias de dívida ativa, no exercício em destaque, correspondeu a R\$ 117,34 milhões, equivalente a 0,40% do saldo final da dívida ativa tributária registrado no exercício.

Ao se analisar a tabela 4.15 no Relatório Técnico do TCE (pág. 157), pode-se observar que os ajustes para perdas de dívida ativa totalizaram R\$ 28,98 bilhões, representando 99,40% do estoque da dívida ativa estadual. Nesse sentido, notou-se que entre 2019 e 2020 as perdas para dívida ativa aumentaram 19,45%.

De todo modo, o relatório do TCE revelou um panorama bem detalhado da situação que há tempos vem sendo objeto de consideração deste Ministério Público de Contas. Pensamos, dessa forma, 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 discorridas no minucioso Relatório Técnico.

5.10. Conclusões

Diante do exposto, observou-se que o Estado do Pará, no exercício de 2020, apresentou superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão, dando continuidade à apresentação de um resultado positivo observado em 2019.

O balanço financeiro apontou um resultado financeiro superavitário, em R\$ 2,1 bilhões. Em comparação ao registrado em 2019 (no qual se apurou um resultado de R\$ 1,4 bilhão) houve um aumento de 50% no resultado financeiro do Estado.

Evidenciou-se, ademais, um resultado patrimonial positivo de R\$ 2,6 bilhões no exercício de 2020, diferença apurada entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Por fim, a composição das despesas apresentou forte concentração em gastos com pessoal e encargos sociais (55,09%), seguido por outras despesas correntes (29,13%), 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 2020) e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Tratando-se do exercício de 2020, o valor da RCL do estado do Pará, compreendida no período de janeiro a dezembro, correspondeu a R\$23,7 bilhões.

Cabe destacar a análise realizada pela 1ª Controladoria Contas e Gestão da SECEX do TCE/PA, no tocante à divergência da quantia apurada, em R\$ 461 milhões, em relação ao montante apresentado pelo governo no RREO – 6º bimestre, assim como no BGE/2020 (que foi de R\$ 24,1 bilhões), em virtude da inclusão indevida dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS (R\$ 209,4 milhões) e dos depósitos judiciais em que o Estado não faz parte da *lide* (R\$ 251,6 milhões).

Desse modo, para fins de apuração de limites no período sob análise (exercício 2020), em relação às despesas com pessoal e à dívida consolidada líquida, às operações de crédito, às garantias e contragarantias e às despesas da dívida, serão adotadas a RCL e a RCLA apuradas pela Unidade Técnica da Secretaria de Controle Externo do TCE, nos montantes de R\$ 23,7 bilhões e de R\$23,5 bilhões, respectivamente.

Ainda no que tange ao valor da Receita Corrente Líquida – RCL apurada em 2020, no patamar de R\$23,7 bilhões (de acordo com a comissão especial de análise técnica das contas), vale ressaltar que se evidenciou um aumento de 8,50% em relação a de 2019 (R\$21,8 bilhões).

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 2020 (ver item 5.3 – pág. 191 do Relatório), o percentual da dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente

líquida (RCL) apurado foi de 2,24%, 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 0,47%, 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 (Tabela 5.5 – pág. 198 do Relatório).

Por seu turno, o limite do Estado do Pará para operações de crédito interno e externo – 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 (2020), essas captações corresponderam a apenas 3,17% da RCL (item 5.3.4 do Relatório – pág. 199).

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 (item 5.3.5 – pág. 200):

“Cumprе mencionar que para o exercício 2020, a verificação da regra em comento foi flexibilizada por força do disposto no **art. 4º da EC nº 106/2020**, que **dispensou a sua observância no exercício financeiro em que vigorar o estado de calamidade pública nacional decorrente da pandemia da Covid-19. Em que pese a dispensa da observância da Regra de Ouro no exercício de 2020, nota-se que as operações de crédito, tanto no planejamento quanto na execução, não excederam o montante das despesas de capital.** A previsão atualizada (R\$1 bilhão) e o total realizado (R\$752,7 milhões) das receitas de operações de crédito foram significativamente inferiores quando comparados à dotação atualizada (R\$4,2 bilhões) e ao montante empenhado (R\$3 bilhões) das despesas de capital.” – 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\$ 10,5 bilhões, e – após as deduções dos restos a pagar processados de exercícios anteriores (R\$ 10,9 milhões), das demais retenções de consignações (R\$ 648,3 milhões) e dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos no Exercício (R\$ 76,8 milhões) –, apresentou saldo líquido em caixa de R\$ 9,3 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 2020

Conforme se extrai do Relatório do TCE/PA (ver item 5.3.1.1), a despesa bruta com pessoal realizada pelo Estado foi de R\$15,5 bilhões, 5,58% maior que o exercício de 2019 (cuja despesa corrigida monetariamente foi de R\$14,6 bilhões).

Já a despesa bruta do Poder Executivo, correspondeu a R\$12,9 bilhões, 7,11% superior que as realizadas em 2019 (R\$12,1 bilhões).

A comissão especial do TCE/PA destacou divergência no registro da despesa bruta de pessoal em relação ao demonstrativo do BGE, em decorrência do salário-família, no montante de R\$2,7 milhões, que foi excluído do citado cálculo pela unidade técnica deste TCE-PA, por se trata de benefício assistencial e não mais previdenciário, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Nesse sentido, tendo como base as orientações do órgão central de contabilidade da União (STN) – responsável pelas normas gerais para a consolidação de contas públicas⁸, 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 – os RGFs 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 ficou abaixo do limite legal de alerta, ao término do exercício de 2020, uma vez que atingiu 39,44% da RCLA no caso específico do Poder Executivo** (cujo limite de alerta é de 43,74% - LRF, art. 22, parágrafo único) **e 48,20% 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 foi devidamente cumprido, levando-se em conta o entendimento fixado pela STN.

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

⁸ 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 2020 – PODER EXECUTIVO

Executivo	Despesa total com pessoal – <u>Com Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$ 23,5 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
	8.160.542	34,72	48,60	46,17	43,74%
Cf. Tabela 5.3 do Relatório técnico	Despesa total com pessoal – <u>Sem Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$23,5 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
	9.269.028	39,44	48,60	46,17	43,74%

Apuração dos limites com Gastos com Pessoal – Exercício de 2020 – ESTADO DO PARÁ

Estado	Despesa total com pessoal – Com Dedução de IRRF (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$23,5 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
	9.884.638	42,06	60%	57%	54%
Cf. Tabela 5.3 do Relatório técnico	Despesa total com pessoal – <u>Sem Dedução de IRRF</u> (R\$ milhares)	Percentual sobre a RCLA (R\$23,5 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
	11.328.897	48,20	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 ficaram em **34,72%** da Receita Corrente Líquida Ajustada), **assim como os do Estado do Pará** (que no demonstrativo da unidade técnica atingiram **42,06%** da RCLA), **ficaram dentro dos**

limites de alerta, prudencial e máximo estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

De igual modo, sem a dedução do IRRF (ou seja, de acordo com as orientações do MDF-STN, 10ª edição) – **o que eleva as porcentagens, respectivamente, à marca de 39,44% e de 48,20% da RCLA** – percebe-se que **os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Estado do Pará também se encontram dentro dos limites legais 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 – STN⁹.

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 Pará¹⁰).

⁹ **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, 10ª edição – Págs. 521-522)

¹⁰ 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.”

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”.¹¹

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 (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 10ª Edição (válido para o exercício de 2020) 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 valerem daquelas disposições quando da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) respectivos¹², que haja a modulação, para o futuro (ex nunc), dos efeitos de eventual**

¹¹ Art. 240, *caput*, com redação alterada pelo Ato nº 66 de 08.04.2014.

¹² Que ao término do exercício compõem o Demonstrativo Consolidado apresentado nas Contas do Governo do Estado.

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 apresentado: **“...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 primeira¹³ (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 10ª edição (exercício 2020 – págs. 521-522), que, como já visto, afirma não ser possível deduzir o IRRF das despesas com pessoal.**

Sobre o tema (estudo das antinomias jurídicas) vale a pena trazer à lume as didáticas lições de Flávio Tartuce¹⁴, 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*

¹³ Cujo caráter normativo é incontroverso (LOTCE/PA, art. 43, parágrafo único), consoante visto alhures.

¹⁴ In TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil – Volume Único. 4ª Edição. São Paulo: Ed. Método, 2014. (Capítulo 1.7).

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.*
- *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 2020, foi de R\$ 18,1 bilhões.

Por seu turno, evidenciou-se que as despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, em 2020, somaram a quantia de R\$ 4,88 bilhões, o que corresponde a 26,89% 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%.

Conforme o Relatório do TCE/PA, no Gráfico “6.1 – Gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino – 2012-2020” é possível analisar o histórico dos dispêndios com gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino no período de 2012 a 2020.

Percebe-se que, de um modo geral, o percentual de aplicação foi crescente gradativamente, interrompido apenas nos anos de 2014 e 2019, sendo 2020 o ano de maior índice da série histórica.

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\$2,15 bilhões. Desse montante, foi transferido R\$ 2,14 bilhões ao fundo no exercício de 2020, restando R\$ 2,60 milhões para pagamento em 2021, ficando registrada a obrigação. Dos recursos provenientes das transferências constitucionais recebidas da União, foi retido R\$1,1 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\$ 3,3 bilhões de contribuição do Estado ao Fundeb, no exercício de 2020. Em contrapartida, o Estado do Pará recebeu do Fundeb o montante de R\$ 2,3 bilhões, provenientes de retorno e complementação da União, incluindo as receitas de aplicação financeira. De efeito, constata-se que o montante recebido do Fundo foi inferior ao montante transferido.

Conforme análise da comissão especial do TCE/PA, o Estado do Pará aplicou, em 2020, R\$ 1,6 bilhão na remuneração dos profissionais do magistério da educação

básica em efetivo exercício na rede pública, o que representa 69,89% 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 29,07% dos recursos do Fundo, ou seja, R\$ 673,8 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. 223 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, correspondentes a R\$ 115,9 milhões, poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Ou seja, nesse contexto, possibilitou-se ao estado do Pará utilizar integralmente, no sobredito período legal, o saldo de R\$ 24,1 milhões do Fundeb.”

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 6.7 do Relatório (pág. 2241) evidencia que houve o repasse total de R\$ 3,879 bilhões dentro do exercício de 2020, restando R\$ 10,418 milhões a transferir no exercício seguinte, ficando registrados em subcontas específicas de Obrigações de Repartição a Outros Entes – Municípios. E, de acordo com as Notas de Lançamento 2021NL00013 (R\$7,9 milhões) e 2021NL00014 (R\$2,4 milhões) registradas no SIAFEM pela UG Encargos Gerais da Sefa em 21/01/2021, o valor remanescente foi transferido aos Municípios.

Quanto às despesas obrigatórias com saúde, o detalhamento dos gastos por programas e ações consta da tabela 6.9 do Relatório técnico, no qual constata-se que houve a aplicação de R\$ 2,8 bilhões em despesas próprias com saúde.

O valor corresponde a 15,46% 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).

No Relatório do TCE/PA, a partir do gráfico “6.2 Gastos nas ações e serviços públicos de saúde – 2012-2020” (pág. 227), ao analisar-se o volume das despesas com ações e serviços públicos de saúde no período de 2012 a 2020, verifica-se que, a partir de 2014, o percentual de aplicação foi crescente, interrompido apenas no ano de 2019, sendo 2020 o ano de maior índice da série histórica, em especial pela pandemia da Covid-19, que demandou aumento de gastos na área.¹⁵

As despesas com publicidade do Poder Executivo, no exercício de 2020, alcançaram o montante de R\$ 49 milhões, o que equivale a 0,14% 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 2020, a comissão especial de análise técnica das contas registrou que as contribuições do Poder Executivo ao PASEP totalizaram R\$ 85,7 milhões, sendo que deste montante R\$ 13,74 milhões foram registrados em obrigações a pagar.

Em consulta efetuada, em junho de 2020 ao SIAFEM, a unidade técnica identificou que foram pagos R\$ 12,8 milhões do saldo remanescente, restando R\$ 857 mil a pagar.

¹⁵ O pico do gráfico coincide com o primeiro ano da pandemia da COVID-19, e esse aumento muito provavelmente deverá ser evidenciado novamente em 2021, sendo imperioso destacar que, como bem aduziu a comissão técnica do TCE (págs. 228), que a “*aplicação de recursos em saúde não garante à população prestação de serviços suficiente, adequada e de qualidade, cujos gastos devem ser fiscalizados no bojo da prestação de contas de gestão dos órgãos/entidades envolvidos*”.

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, comentários e considerações específicas e, em alguma medida, adicionais às da comissão técnica de análise do Tribunal, com especial atenção para a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado do Pará e às principais medidas adotadas pelo Governo do Estado, em 2020, para o enfrentamento à pandemia decorrente do Novo Coronavírus.

O MPC/PA considera extremamente pertinente e necessários os apontamentos realizados nos tópicos 7.1 e 7.2 do Relatório técnico, concernentes, respectivamente, à sistemática de transferência dos depósitos judiciais, pautada na Lei estadual nº 8.312/2015 e aos esforços até aqui empreendidos para o desenvolvimento do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) no Estado do Pará.

Quanto ao primeiro, parece-nos prudente acompanhar com atenção o desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.652, que questiona a constitucionalidade da Lei estadual nº 8.312/2015, a qual, segundo resultado das fiscalizações – realizadas pelo TCE/PA em sede de inspeção ordinária (expediente nº 519650/2020) e de Representação proposta pelo MPC/PA (processo nº 519308/2017) –, apresentou as seguintes inconsistências e conflitos legais quanto à gestão financeira, orçamentária e contábil dos atos de recebimento e de uso desses depósitos pautados na Lei Estadual nº 8.312/2015 (*vide* págs. 236-237 do Relatório técnico):

“1) A Lei Estadual extrapolou os limites da norma geral - LC nº 151/2015, no tocante à possibilidade de que o Estado faça uso de depósitos judiciais de particulares, e, também, com relação à determinação de que o Estado, em decorrência dos valores que lhe foram transferidos, pague spread ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará, correspondente a diferença entre a Taxa Selic e o índice oficial de remuneração dos depósitos judiciais (art. 4º da Lei nº 8.312/15), ao passo que a LC nº 151/2015, art. 3º, § 5º, determina o pagamento de spread incidente tão somente sobre os valores mantidos no Fundo de Reserva;

2) A Sefa, com base no Decreto Regulamentar nº 1.433/2015, caracteriza os ingressos de depósitos judiciais como receitas correntes, ao passo que esses ingressos possuem, na essência, características de receita de capital. A indevida caracterização das receitas dos depósitos judiciais como receitas correntes impacta

na receita corrente líquida do Estado, ampliando o limite de realização de diversas despesas previstas na LRF;

3) A Sefa não caracterizou os depósitos judiciais de terceiros como Dívida Pública Consolidada nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Todavia, tal impropriedade foi regularizada, a partir do RGF do 3º quadrimestre/2020;

4) A Sefa não elenca no Anexo de Riscos Fiscais da LDO a variação entre os valores, a título de depósitos judiciais, anualmente recebidos e os valores devolvidos;

5) No orçamento de 2020 a previsão de receitas de depósitos em que o Estado é parte foi superestimada. Já quanto às receitas de depósitos de particulares, mesmo ocorrendo o recebimento desses valores desde 2015, verificou-se que na LOA de 2020 não houve previsão de recebimento, todavia ingressaram na conta do tesouro R\$251,6 milhões a esse título;

6) Os valores fixados no orçamento para recomposição ao fundo de reserva não são considerados com base em estimativas técnicas (variação ano a ano), o que resulta na realização de despesas, a esse título, muito superiores ao que foi dotado no orçamento;

7) A Sefa afirma que o estado do Pará aderiu automaticamente aos regimes previstos nas ECs nº 94/2016 e 99/2017, aplicando-os simultaneamente com a Lei nº 8.312/2015, apesar das regras entre essas normas serem claramente conflitantes;

8) O Poder Executivo, por meio da Sefa, não possui o controle individualizado dos recursos de depósitos judiciais recebidos, desconhecendo aqueles que, após o ganho da ação judicial, integraram em definitivo o seu patrimônio, de modo que, nesse caso, esse Poder faz o levantamento de 100% dos depósitos judiciais, mesmo que já tenha recebido antecipadamente parte deles (os 70% já transferidos)." – Sem grifos no original.

Não obstante, mostra-se igualmente importante – sobretudo pela necessidade de se mensurar e avaliar de modo holístico as mais diversas dimensões dos componentes do IEGE (Planejamento, Gestão Fiscal, Educação, Saúde, Segurança Pública, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) –, que prossigam os trabalhos (seguintes aos questionários aplicados na etapa preliminar) necessários à aferição do referido índice nas Contas de Governo dos próximos exercícios.

De todo modo, conforme bem ressaltado pela unidade técnica do TCE, o fato de ainda não se ter informações suficientes para aferir o resultado do indicador (IEGE)

não impede que os gestores estaduais vinculados às dimensões avaliadas, com base no diagnóstico até aqui apresentado, implementem mudanças que elevem o nível de efetividade da gestão pública estadual.

No mais, chancelamos as pertinentes conclusões lançadas nos itens 10.7.1 e 10.7.2 (págs. 314-315 do Relatório técnico).

8.1. Gestão Previdenciária

Muito embora este assunto não tenha mais sido objeto de destaque próprio dentre os temas específicos da análise feita pela comissão técnica nas Contas de Governo de 2020, entendemos ser pertinente consignar (assim como fizemos no exercício de 2019) algumas observações e atualizações sobre aspectos diretamente ligados à gestão previdenciária do Estado do Pará.

Nesse sentido, mostra-se digna de nota a atuação dessa Egrégia Corte de Contas paraense na Representação nº 505761/2018, formulada pelo Ministério Público de Contas – MPC em face do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará – IGEPREV, por supostas falhas na gestão dos pagamentos de benefícios previdenciários.

Referido processo – que culminou no Acórdão TCE/PA nº 61.500 (Proposta de decisão: Conselheiro Substituto Julival Silva Rocha; formalizador da decisão: Conselheiro Odilon Inácio Teixeira), proferido em sessão ordinária virtual realizada em 14/04/2021 –, teve por escopo verificar a conformidade do controle de pagamentos dos benefícios previdenciários geridos pelo Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará – IGEPREV, no período de 2010 a 2018, em razão de indícios de irregularidades na cessação tardia de benefícios de pensão, além de possíveis inobservâncias do teto remuneratório constitucional.

A instrução processual confirmou os mencionados indícios e evidenciou a possível ocorrência de vultoso dano ao Erário (no importe de R\$ 252.440.836,36) decorrente de inconsistências na gestão dos benefícios e da ausência de medidas saneadoras por parte da Unidade Gestora do RPPS estadual, o que indica fragilidades importantes nos níveis da governança, da gestão e da operacionalidade no âmbito daquela Autarquia Previdenciária aptas, portanto, a comprometer significativamente a sustentabilidade do sistema previdenciário do Estado do Pará.

Com isso, foram expedidas determinações e recomendações ao IGEPREV e à SECEX/TCE/PA, com o intuito de equalizar as medidas fiscalizatórias e de controle da gestão previdenciária do Estado, por meio de ações e providências saneadoras

imprescindíveis e urgentes, de modo a modificar o quadro de inconsistências deflagrado no curso daqueles processos de Controle Externo e evitar que tais irregularidades perdurem e resulte em dano ainda maior ao erário estadual.

Tais medidas devem ser permanentemente acompanhadas pelos órgãos de controle externo, com vistas a aprimorar a governança do sistema previdenciário do Estado.

Dito isso, cabe um breve comentário acerca da definição de plano previdenciário e plano financeiro, cuja gestão é de responsabilidade do IGEPREV.

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 – 2020 Análises e Comentários (item 27 da pág. 83), 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, ainda não operacionalizada, se deu por meio da Lei Estadual nº 111, de 28/12/2016, e possibilitará 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 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 Processo TC/001446/2021 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º Bimestre de 2020), 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 2020
Receita Previdenciária Total	1.969.353	2.909.441
Despesas Previdenciárias Total (Liquidadas)	4.428.422	4.313.915
Resultado Previdenciário	-2.459.069	-1.404.474
Receita de Contribuição dos Segurados (I)	Previsão atualizada	Receitas Realizadas 2020
Civil	1.551.453	2.039.623
Militar	240.621	516.759
Total	1.792.074	2.556.382
Despesas Previdenciárias (II)	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas 2020
Benefício – Civil	3.129.237	3.035.514
Benefício - Militar	1.299.185	1.278.401
Total Despesas Previdenciárias (II)	4.428.422	4.313.915
Receita de contribuição (I) - Despesas previdenciárias (II)	-2.636.348	-1.757.533

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

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre 2020.

Da análise do quadro anterior, observa-se que foi previsto um resultado previdenciário deficitário no montante de R\$ 2,45 bilhões. Mas, em 2020, apurou-se um resultado previdenciário financeiro deficitário de R\$ 1,40 bilhão.

Já para a receita de contribuição dos segurados e patronal civil e militar, estimou-se arrecadar no ano de 2020 o total de R\$1,79 bilhão. Entretanto, no término do exercício, foram realizadas as receitas no montante de R\$ 2,55 bilhões, correspondente a 142,65% 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\$ 2,63 bilhões 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\$ 1,75 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\$ 23,7 bilhões – *cf.* item 6.1) destaca-se o seguinte:

Resultado do RPPS em relação à RCL

Resultado do RPPS	2020 (Em R\$ milhares)	%RCL 2020
Plano Previdenciário	305.823	1,28
Plano Financeiro	-1.404.475	- 5,92

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre 2020 e Relatório TCE/PA

Verificou-se, portanto, que em relação à RCL o resultado do plano previdenciário correspondeu a 1,28% e o resultado do plano financeiro foi -5,92%, 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 ser 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 deste 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. Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19)

Conforme é cediço, desde o início de 2020, a comunidade internacional tem acompanhado com apreensão o surgimento e a propagação da doença provocada pelo Novo Coronavírus (COVID-19), classificada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11/03/2020.

Esse triste cenário, sem precedentes nas últimas décadas, demandou (e ainda demanda) uma série de providências por parte das autoridades públicas dos países atingidos pelo vírus. No Brasil, a situação não é diferente.

No âmbito nacional, desde 07 de fevereiro de 2020, vigora a Lei Federal nº 13.979/2020, a qual dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto iniciado no final de 2019, em Wuhan (na China).

Dentre elas, destacam-se as medidas de isolamento social e de adequação urgentes dos sistemas de saúde – iniciadas em 2020 com o aumento de leitos hospitalares, aquisição de respiradores mecânicos, compra massiva de testes diagnósticos, equipamentos de proteção individuais aos profissionais de saúde que atuam na linha de frente da COVID-19, dentre outras ações emergenciais. Aliás, já se constatou, através de diversos estudos científicos, que tais ações se revelam indispensáveis para proteger vidas e amenizar o sofrimento de pessoas que foram ou poderão ser infectadas pela doença.

A despeito da adequação das medidas emergenciais que foram adotadas por autoridades públicas de todo o mundo, faz-se necessário reconhecer que elas exerceram severos reflexos sobre a economia e, conseqüentemente, na arrecadação dos entes estatais.

Nesse contexto, visando mitigar os efeitos fiscais da pandemia para Estados e Municípios, a União estabeleceu um pacote de auxílio financeiro, por meio de alguns regramentos próprios para a situação de calamidade pública evidenciada, nos quais se destacam: a Lei Complementar nº 173/2020, a Medida Provisória nº 938/2020, convertida na Lei nº 14.041/2020, e na Lei nº 14.017/2020.

No âmbito do Estado do Pará, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará aprovou o Decreto Legislativo nº 02/2020, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública em âmbito local, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000. Por sua vez, o Poder Executivo estadual editou o Decreto nº 687, em 15/04/2020, que declarou o estado de calamidade em todo o território estadual em virtude da crise sanitária advinda da COVID-19.

Consoante bem destacado pela comissão de análise das Contas de Governo, o Estado do Pará recebeu do governo federal R\$2,4 bilhões, sendo R\$1,5 bilhão para aplicação livre (recurso ordinário) e R\$833 milhões para gastos vinculados à saúde, assistência social e cultura (recurso vinculado).

Desses recursos, foram realizadas despesas no montante de R\$2,1 bilhões, sendo R\$1,5 bilhão de fonte ordinária e R\$540,7 milhões de fonte vinculada, ou seja, os recursos recebidos para aplicação livre foram executados em quase sua totalidade (99,88%), contrapondo-se aos 64,87% de execução dos vinculados.

Os recursos próprios utilizados pelo Estado, nesses compreendidos aqueles que não transitam pela receita orçamentária (decorrentes de anulações e redirecionamentos de dotação, como a suspensão da dívida, e superávit financeiro de exercícios anteriores), somaram R\$889,3 milhões, inclusive as doações recebidas, R\$32,1 milhões. Do total dos recursos, foram realizadas despesas no montante de R\$734,3 milhões, sendo R\$341,5 de fonte ordinária e R\$392,8 milhões de fonte vinculada, ou seja, houve equilíbrio na proporção de gastos em ambas as fontes, 84,85% e 80,78%.

Dos recursos próprios estaduais e federais (totalizados em R\$3,2 bilhões para o enfrentamento à pandemia) foi empenhado o montante de R\$2,8 bilhões, sendo R\$1,08 bilhão destinado às ações nominadas COVIDPARÁ e R\$1,7 bilhão destinado a outras ações orçamentárias do Estado.

A fiscalização sobre a legalidade e a adequada aplicação desses recursos está sendo objeto de procedimentos e processos específicos, que se encontram em curso e têm finalidade distinta deste processo, cujas apurações, até o presente momento, não demonstraram ter havido efeito colateral subsidiário relacionado ao objeto deste processo, que é específico, conforme explicamos e delimitamos no início deste parecer.

Nesse período, do Exercício de 2020, o MPC-PA e o TCE-PA foram além da função fiscalizatória – ônus funcional dos órgãos de controle e que acabaram por dar azo aos processos e procedimentos listados no Relatório técnico do Tribunal (pág. 316) –, para atuar também de forma colaborativa com o Poder Executivo, sendo exemplo disso a elaboração de roteiro sugestivo para a realização de pesquisa de preços nas contratações emergenciais para o enfrentamento à COVID-19.

Outro importante resultado dessa atuação colaborativa dos órgãos de controle com o Poder Executivo foi o fortalecimento da transparência na divulgação das informações das contratações relativas ao combate à COVID-19, que, muito embora ainda não tenham atingido o nível máximo de excelência desejado, já mostraram significativa evolução desde o início da pandemia.

Não obstante a significativa evolução tenha ocorrido, em fiscalização realizada junto à Auditoria Geral do Estado do Pará (AGE), a qual é responsável pela coordenação da efetiva transparência pública no Estado, por força do art. 62 do Decreto Estadual nº 1.359/2015, o TCE/PA identificou que o governo do Estado cumpriu parcialmente com a exigência legal de implementação dos mecanismos para a garantia da transparência das informações relativas às contratações da COVID-19. Isto mostra que o trabalho de transparência deve ser intensificado e reforçado, para que seja atingido o nível de excelência, imprescindível aos Administradores Públicos.

9. MONITORAMENTOS E RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista o exposto nos capítulos 8 e 9 do Relatório técnico (págs. 261-295), o Ministério Público de Contas tem como **ATENDIDAS** as recomendações realizadas pelo TCE/PA na Resolução nº 19.208/2020, publicada no DOE nº 34.324, de 26 de agosto de 2020, elencadas nos itens: **8.1.6; 8.1.8; 8.1.11; 8.1.12; 8.1.13; 8.1.14; 8.1.21; 8.1.36; 8.1.39 “b” e “h”** do Relatório técnico.

Ademais, temos como **PREJUDICADA** (em razão das justificativas apresentadas pela unidade jurisdicionada competente: SEPLAD) a recomendação referenciada no subcapítulo **8.1.25**, igualmente expedida no âmbito do processo de Contas do Governo relativa ao exercício de 2019.

Já os monitoramentos realizados nos tópicos: **8.1.7; 8.1.16; 8.1.37; 8.1.39 “e” e “f”**; revelaram que as referidas recomendações foram consideradas **PARCIALMENTE ATENDIDAS**.

Finalmente, com relação àquelas objeto dos monitoramentos relatados nos itens: **8.1.1; 8.1.2; 8.1.3; 8.1.4; 8.1.5; 8.1.9; 8.1.10; 8.1.15; 8.1.17; 8.1.18; 8.1.19; 8.1.20; 8.1.22; 8.1.23; 8.1.24; 8.1.26; 8.1.27; 8.1.28; 8.1.29; 8.1.30; 8.1.31; 8.1.32; 8.1.33; 8.1.34; 8.1.35; 8.1.38; 8.1.39 “a”, “c”, “d”, “g” e “i”; 8.1.40; 8.1.41; 8.1.42; 8.1.43; 8.1.44; e 8.1.45**; foram classificadas pela unidade técnica do TCE/PA como **NÃO ATENDIDAS**.

Desse modo, e na mesma linha do bem embasado Relatório técnico, o Ministério Público de Contas ratifica a sugestão da expedição das 36 (trinta e seis) recomendações direcionadas ao Poder Executivo (sendo 32 reiteradas e 04 novas formulações), devidamente agrupadas no capítulo 9 do Relatório técnico (págs. 293-295).

10. CONCLUSÕES

Classificada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11/03/2020, a COVID-19 continua a infectar e causar inúmeras mortes em todo o mundo. Por isso, antes de avaliar as consequências da COVID-19 frente ao objeto deste processo, devemos reverenciar a memória de cada pessoa que não resistiu a essa enfermidade.

A essa altura da pandemia é muito difícil que um ser humano habitante deste planeta não tenha perdido alguém próximo, seja um colega, um amigo ou um familiar. A chegada das vacinas em 2021 traz um sopro de esperança, visto que os números de infectados e de óbitos vêm diminuindo, com o avanço da cobertura vacinal, isto é, com o aumento do número de pessoas vacinadas.

Se ainda é cedo para liberar completamente as pessoas das medidas acessórias de combate à pandemia, como o distanciamento social, o uso da máscara e do álcool em gel, o fato é que já estivemos mais distantes da volta à normalidade, tal qual conhecíamos.

Assim como muitos, durante esse período, em outubro de 2020, fui infectado pelo Novo Coronavírus (COVID-19), mas, graças a Deus, não tive comprometimentos ou sequelas permanentes. Por isso, minha gratidão por ter sido afortunado com a saúde!

Nesse sentido, o combate à pandemia no Estado do Pará vem sendo realizado com recursos repassados pela União e com recursos próprios, conforme detalhado no item 8.2 deste parecer, sendo que a fiscalização sobre a legalidade e a adequada aplicação desses recursos está sendo objeto de procedimentos e processos específicos, que se encontram em curso e têm finalidade distinta deste processo, cujas apurações, até o presente momento, não demonstraram ter havido efeito colateral subsidiário relacionado ao objeto deste processo, que é específico, conforme explicamos e delimitamos no início deste parecer.

Ademais, como já explicado quando das contas de 2019, as Contas do Governo são em verdade uma verdadeira fotografia de como se encontra o Estado do Pará em relação aos diversos aspectos econômicos, fiscais e sociais. É por isso que este é o único processo que o Tribunal de Contas emite Parecer Prévio e não um Julgamento.

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.

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.

Em sendo a Casa de Leis o local onde 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.

E 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.

Foi o que descortinou o trabalho realizado pela comissão técnica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), que quando da análise das contas do exercício de 2020 sugeriu a emissão de 36 (trinta e seis) recomendações direcionadas ao Poder Executivo estadual, sendo 32 (trinta e duas) reiteradas e 04 (quatro) novas formulações (cf. itens 8 e 9 do Relatório técnico).

Portanto, chega-se ao total de 36 (trinta e seis) recomendações que, pela importância, merecem monitoramento na vindoura análise, relativa ao exercício de 2021. Embora o quantitativo continue grande, a análise e o acompanhamento empreendido pela unidade técnica do Tribunal também revelam que, apesar das dificuldades, o Estado tem procurado atender gradualmente às recomendações realizada pelos Órgão de Controle Externo.

Muitas delas envolvem a adoção de sistemas. Tais modificações, que trarão maior eficiência e transparência das ações do Executivo, buscam criar um espiral evolutivo da gestão paraense, de modo a tornar o Estado mais competitivo frente às demais unidades da federação.

Além disso, tal mudança na governança estatal é fundamental para atrair novos investimentos do capital privado, para gerar novas possibilidades de qualificação, emprego e renda à população paraense e, conseqüentemente, possibilitar ainda mais

crescimento na arrecadação do Estado, para ao fim e ao cabo proporcionar a constante melhoria dos serviços públicos, principalmente naqueles que as pessoas usam na ponta, como, por exemplo, os serviços das policlínicas e hospitais, saneamento básico e ensino. Por isso, é sim fundamental investir na infraestrutura do Estado, mas esse investimento precisa ser pensado dentro dessa cadeia de espiral evolutivo.

Por isso, é importante que siga existindo a parceria entre o Poder Executivo e o TCE-PA por meio do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE), pois suas dimensões (Planejamento, Gestão Fiscal, Educação, Saúde, Segurança Pública, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) estão diretamente relacionadas aos quesitos avaliados no Ranking de Competitividade dos Estados (RCE): Infraestrutura, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, Educação, Solidez Fiscal, Eficiência na Máquina Pública, Capital Humano, Sustentabilidade Ambiental, Potencial de Mercado, e Inovação.

Com efeito, entendemos que se integralmente 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.

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, 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 o cenário socioeconômico do Estado do Pará encontrado em 2020.

Tais indicadores reforçam a necessidade de se evoluir o desenvolvimento educacional, estrutural e de diversificação da matriz econômica, como forma de transformar o Pará em um Estado mais competitivo, tendo em vista que as principais

fonte de recursos (pautada quase que exclusivamente em commodities) são finitas e não renováveis.

Ainda sob essa ótica, reforça-se a necessidade dos 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.

Outro aspecto importante traçado pelas recomendações está na 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.

Noutro giro, apesar de todos os esforços que foram empreendidos nos últimos anos, o RPPS do Estado foi deficitário em R\$ 1,40 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).

Também foi reiterada no presente trabalho a importância de se implementar medidas com vistas ao aprimoramento da gestão da dívida ativa e enfrentamento desse estoque, de modo a aumentar a capacidade de recuperação desses créditos, que ao longo dos últimos anos apresentam aumento exponencial.

Acerca do planejamento e da execução orçamentária, destacou-se que, no exercício de 2020, a receita total, deduzida das transferências pagas para os municípios (R\$ 3,8 bilhões), correspondeu a R\$ 28,1 bilhões. Desse montante, 55,09% (R\$ 15,4 bilhões) foram destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; 29,13 (R\$ 8,1 bilhões) foram aplicadas em outras despesas correntes; 8,04% (R\$ 2,2 bilhões) em investimentos; 1,65% (R\$ 463 milhões) em inversões financeiras e 1,13% (R\$ 293 milhões) em amortização da dívida.

Por seu turno, o resultado primário superavitário de 2020 (na ordem de R\$ 1 bilhão, “acima da linha”) correspondeu a 4,26% da receita corrente líquida do exercício. Os restos a pagar executados em 2020 corresponderam a 94,85% (R\$ 200 milhões) dos

restos a pagar processados inscritos até 2019 (R\$ 211,3 milhões), restando um saldo para o exercício seguinte (2021) de R\$ 10,8 milhões.

As demonstrações contábeis revelaram que o Estado do Pará, no exercício de 2020, apresentou superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão, em razão das receitas arrecadadas (R\$ 31,9 bilhões) terem sido maiores que as despesas empenhadas (R\$ 30,6 bilhões).

O balanço financeiro apontou um resultado financeiro superavitário, em R\$ 2,1 bilhões. Em comparação ao registrado em 2019 (no qual se apurou um resultado de R\$ 1,4 bilhão) houve um aumento de 50% no resultado financeiro do Estado.

Evidenciou-se, ademais, um resultado patrimonial positivo de R\$ 2,6 bilhões no exercício de 2020, diferença apurada entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas verificadas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

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 2020 indicou que 62,65% da receita orçamentária do Estado do Pará foram provenientes de transferências recebidas somadas às operações de crédito realizadas. Ou seja, 37,35% da receita orçamentária do exercício são decorrentes de recursos próprios.

Por seu turno, o IARP de 2020 mostrou que o Estado dependeu de fontes de terceiros (transferências ou operações de créditos e superávit de exercícios anteriores) para pagar em torno de 65,26% de suas despesas, enquanto 34,74% foram custeadas com recursos próprios.

A Receita Corrente Líquida (RCL) atingiu o montante de R\$23,7 bilhões. Já a Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA), ou seja, com a exclusão das transferências oriundas de emendas parlamentares, foi apurada no valor de R\$ 23,5 bilhões.

O percentual da dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente líquida (RCL) apurado foi de 2,24%, 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 0,47%, 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 (2020), essas captações corresponderam a apenas 3,17% da RCL.

No que concerne à verificação da “regra de ouro”, ainda que seu cumprimento tenha sido flexibilizado, por força do disposto no art. 4º da EC nº 106/2020 – que dispensou a sua observância no exercício financeiro em que vigorar o estado de calamidade pública nacional decorrente da pandemia da COVID-19 –, no exercício de 2020, nota-se que as operações de crédito, tanto no planejamento quanto na execução, não excederam o montante das despesas de capital.

Com efeito, a previsão atualizada (R\$1 bilhão) e o total realizado (R\$752,7 milhões) das receitas de operações de crédito foram significativamente inferiores quando comparados à dotação atualizada (R\$4,2 bilhões) e ao montante empenhado (R\$3 bilhões) das despesas de capital.

A disponibilidade de caixa bruta do Poder Executivo representou o valor de R\$ 10,5 bilhões, e após as deduções dos restos a pagar processados de exercícios anteriores (R\$ 10,9 milhões), das demais retenções de consignações (R\$ 648,3 milhões) e dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos no Exercício (R\$ 76,8 milhões) apresentou saldo líquido em caixa de R\$ 9,3 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 de gastos com pessoal do Poder Executivo (que ficou em 34,72% da Receita Corrente Líquida Ajustada), assim como do Estado do Pará (que no demonstrativo da unidade técnica atingiu 42,06% 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, 10ª edição) – o que eleva as porcentagens, respectivamente, às marcas de 39,44% e de 48,20% da RCLA – percebe-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Estado do Pará também se encontram dentro dos limites legais estabelecidos na LRF e na Resolução TCE/PA nº 17.793/2009.

Por isso, agora que os percentuais de gastos com pessoal estão abaixo inclusive do limite de alerta, mesmo sem a dedução do IRRF, o que ajuda a colocar o Estado na 3ª colocação em termos de solidez fiscal, a contratação e o aumento de gastos com pessoal precisam doravante se dar com parcimônia, sempre com foco na necessidade, utilidade, eficiência e efetividade.

Ou seja, o incremento de despesas nessa área precisa estar focado nas atividades típicas de estado, para o bem-estar da população, na quantidade estritamente necessária ao bom atendimento do público, utilizando-se sempre, na medida do possível, para a redução de custos, as modernas ferramentas de gestão e os modernos sistemas de tecnologia da informação atualmente disponíveis. Nem sempre o quantitativo que foi necessário no passado o será no futuro, diante das novas ferramentas disponíveis à modernização da administração pública.

Note-se que apesar dos bons números atuais, no Exercício de 2020 a despesa bruta com pessoal totalizou R\$15,4 bilhões, o que corresponde a 55,09% da receita total, 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.

Nesse ponto, da geração e manutenção de receita, importante que o Estado do Pará se mantenha diligente em relação à Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4786, que questiona a Lei Estadual nº 7.591/2011, regulamentada pelo Decreto nº 386/2012.

Outrossim, em relação à receita, também merecem cuidados a ADIN nº 6.652, que questiona a constitucionalidade da Lei Estadual nº 8.312/2015, e os apontamentos decorrentes de fiscalização, realizada pelo TCE/PA, e de Representação, proposta pelo MPC/PA.

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

Quanto às despesas obrigatórias com saúde, o detalhamento dos gastos por programas e ações consta da tabela 6.9 do Relatório técnico, no qual constata-se que houve a aplicação de R\$ 2,8 bilhões em despesas próprias com saúde.

O valor corresponde a 15,46% 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).

Por seu turno, evidenciou-se que as despesas realizadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, em 2020, somaram a quantia de R\$ 4,88 bilhões, o que corresponde a 26,89% 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%.

Conforme análise da comissão especial do TCE/PA, o Estado do Pará aplicou, em 2020, R\$ 1,6 bilhão na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, o que representa 69,89% do valor recebido do fundo. Desse modo, restou atendido o mínimo de 60% estabelecido no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

As despesas com publicidade do Poder Executivo, no exercício de 2020, alcançaram o montante de R\$ 49 milhões, o que equivale a 0,14% da respectiva dotação orçamentária, situando-se, desta forma, abaixo do limite de 1% disposto na Constituição do Estado (art. 22, § 2º).

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 2020.**

Não obstante, sejam encaminhadas ao Poder Executivo as 36 (trinta e seis) recomendações direcionadas ao Poder Executivo estadual, sendo 32 (trinta e duas) reiteradas e 04 (quatro) novas formulações, sugeridas pela comissão técnica do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), nos quadros do capítulo 9 do Relatório técnico, que, pela importância, merecem monitoramento na vindoura análise, relativa ao exercício de 2021.

É o parecer.

Belém, 06 de julho de 2021.

Guilherme da Costa Sperry
Procurador-Geral de Contas