TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

RELATÓRIO SIMPLIFICADO DE ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR

EXERCÍCIO 2016

PARÁ EM NÚMEROS

Belém - Pará
Junho/2017

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Processo nº 2017/50863-0

Relatório Simplificado de Análise das Contas do Governador do Estado do Pará

Exercício de 2016

CONSELHEIRO LUIS DA CUNHA TEIXEIRA

RELATOR

Belém - Pará

Junho - 2017

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Sede Belém - Palácio Serzedello Corrêa
Tv. Quintino Bocaiúva, 1585 - Nazaré
(91) 3210-0555 Cep: 66.035-903

Sede Santarém - Unidade Regional I
Tv. Luiz Barbosa, 962 - Caranazal
(93) 3522-1718 Cep: 68.041-420

Sede Marabá - Unidade Regional II
Av. VP8, Fol. 32, Qd 17, Lote 11 - Nova Marabá
(94) 3323-0799 Cep: 68.540-022

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

CONSELHEIROS

Maria de Lourdes Lima de Oliveira
Presidente

André Teixeira Dias
Vice-Presidente

Odilon Inácio Teixeira
Corregedor

Nelson Luiz Teixeira Chaves
Coordenador de Tecnologia da Informação

Cipriano Sabino de Oliveira Junior
Coordenador de Sistematização e Consolidação de Jurisprudência

Luis da Cunha Teixeira
Coordenador de Assistência Social e Presidente do Conselho Consultivo da Escola de Contas Alberto Veloso

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes
Ouvidora

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Julival Silva Rocha
Milene Dias da Cunha
Daniel Mello
Edvaldo Fernandes de Souza

APRESENTAÇÃO

Caro leitor,

É com muita satisfação que disponibilizamos a você mais uma análise das contas prestadas pelo governador, referentes ao ano de 2016, de forma simplificada, com uma linguagem técnica que todos possam compreender melhor as especificidades de uma Administração Pública.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), ao promover a propagação do conhecimento dos gastos do governo e suas políticas públicas implementadas, dá cumprimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência da informação.

Essa divulgação é exigida, porque contribui ao cidadão conhecer e formar opinião sobre o desempenho do governo.

Esta versão simplificada do relatório de análise das contas do governador está organizada na forma do relatório de análise completo, e ambos podem ser visualizados mediante consulta ao site do TCE-PA: www.tce.pa.gov.br

Este ano de 2017 é muito especial para este Tribunal de Contas, pois completa 70 anos de existência, fiscalizando a gestão dos recursos públicos estaduais em benefício da sociedade e contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública.

INTRODUÇÃO 11

1. CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ 13
OS NÚMEROS DA ECONOMIA PARAENSE

2. CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO 19
A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA POR MEIO DA AUDITORIA GERAL DO ESTADO

3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO 23
O QUE O GOVERNO PLANEJOU REALIZAR COM O NOSSO DINHEIRO

4. RECEITAS E DESPESAS 41
DE ONDE VEIO E PARA ONDE FOI O NOSSO DINHEIRO

5. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS 51
AS INFORMAÇÕES SINTÉTICAS SOBRE A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, ECONÔMICA E PATRIMONIAL

6. GESTÃO FISCAL 63
RESPONSABILIDADE NO USO DOS RECURSOS PÚBLICOS

7. LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS 69
DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DESPESAS LIMITADAS

8. AUDITORIA OPERACIONAL EM TEMAS ESPECÍFICOS 75
RESULTADO DOS GASTOS EM SANEAMENTO BÁSICO E EDUCAÇÃO

9. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES AO GOVERNADOR DO ESTADO 81
AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS

10. PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR 83
A OPNIÃO DO TCE E AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS

INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 135, XIX, da Constituição Estadual, anualmente o Governador deve apresentar à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa) a prestação de contas dos recursos geridos no exercício anterior, dentro do prazo de 60 dias a contar do início da abertura da sessão legislativa, que ocorreu em 02/02/2017.

As contas do Governador consideram-se prestadas à Alepa no dia em que são apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete analisá-las e emitir parecer prévio, já que o julgamento delas é de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Em 03/04/2017, dentro prazo constitucional, as contas do governador foram apresentadas ao TCE-PA, que possui 60 dias para efetuar os trabalhos de análise.

Para auxiliar na emissão do Parecer Prévio, o Conselheiro designado para relatar as contas, Exmº Sr. Luis da Cunha Teixeira, constitui comissão e grupo de apoio técnico para análise e emissão de relatório, conforme Portaria nº 32.199, de 10/03/2017.

A análise da prestação de contas seguiu às normas e princípios que norteiam à administração pública, como: Constituições Federal e Estadual, Leis Federais nºs 4.320/1964 e nº 6.404/1976, Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), Lei Complementar Estadual nº 081/2012 (Lei

Orgânica do TCE-PA), Portarias e Manuais de contabilidade e de gestão fiscal, emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Balanço Geral do Estado (BGE), bem como no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem) e no Sistema de Gerência de Programas do Estado do Pará (GP Pará).

Alguns valores monetários foram informados em milhares de reais para comportá-los nas tabelas, quadros e gráficos apresentados.

Para fins de comparação com os valores atuais, aqueles referentes a exercícios anteriores foram corrigidos monetariamente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como parâmetro o exercício de 2016, a fim de evitar distorções provocadas pelo processo inflacionário.

É importante mencionar que a apreciação das contas anuais do Governador do Estado pelo Tribunal de Contas do Estado, não isenta o julgamento das contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros públicos, cujas contas são apresentadas e analisadas separadamente.

Diferentemente daqueles, as contas do governador do Estado são julgadas pela Assembleia Legislativa do Estado, o TCE apenas emite parecer opinativo.

1

CENÁRIO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO PARÁ

OS NÚMEROS DA ECONOMIA PARAENSE

Um cenário econômico em crise pode resultar na redução da atividade estatal, com impacto sobre as finanças do governo, sobre a receita e o orçamento, inviabilizando o desenvolvimento regional e o aumento da arrecadação, com resultado na geração de empregos e em outros fatores decorrentes das atividades econômicas.

Então, é de crucial importância conhecer o cenário econômico do Estado e os principais indicadores da economia, dos quais se destacam o Produto Interno Bruto (PIB), a Balança Comercial e o Mercado de Trabalho.

A atividade estatal além estar voltada ao bem-estar da população com ações nas áreas da saúde e educação, entre outras, também tem seu papel na economia, atuando como agente econômico, proporcionando o desenvolvimento da sociedade e reduzindo as desigualdades, permitindo a inclusão social.

No tocante ao estado do Pará, os efeitos da recessão se fizeram presentes. Os dados constantes de publicações da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (Fapespa) e do IBGE, evidenciam os reflexos negativos da instabilidade econômica nacional sobre os indicadores estaduais do PIB, PIB per capita, Balança Comercial e do Mercado de Trabalho.

O PIB pode ser compreendido como a soma de todos os bens e serviços produzidos em determinado intervalo de tempo (mês, semestre, ano) e recorte espacial (cidade, região, país, continente), expresso em moeda. Trata-se de tradicional indicador do nível de atividade econômica.

PIB

Os dados do PIB do estado do Pará de 2016 foram extraídos da Nota Técnica intitulada “Estimativas e Projeções do PIB 2015-2020”, elaborada pela Fapespa. o PIB paraense alcançou o montante aproximado de R$123,9 bilhões. Na composição do PIB nacional, o Pará teve menor participação, em 2016, com 1,98% do total.

Em 2016, o PIB per capita do Pará decresceu para o valor de R$14.980, menor do que o registrado em 2015, de R$15.052, e significativamente inferior em relação ao PIB per capita do Brasil de R$30.410 registrado no ano passado.

A variação da Indústria Geral Brasileira foi -6,6%, enquanto a do Pará registrou 9,5%, em 2016. De acordo com a Fapespa, o comportamento da indústria extrativa paraense é explicado pela exportação de commodities minerais, com preços das operações praticados em 2016 semelhantes aos dos anos anteriores.

Em que pesem os resultados do PIB estadual e per capita, os indicadores da indústria geral e extrativa paraense apresentaram forte crescimento em 2016, comportamento considerado de exceção em relação às demais unidades federativas brasileiras.

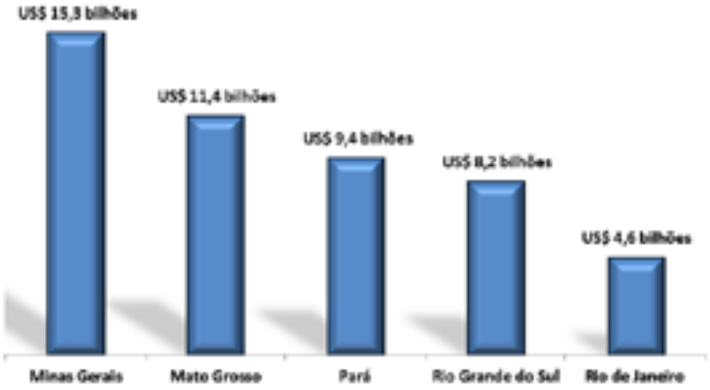
Por balança comercial compreende-se o registro total das exportações e importações de um país em um intervalo de tempo (mês, semestre, ano), em dólares americanos. A diferença entre as exportações e importações resultará em um saldo, que poderá ser positivo, denominado superávit, ou negativo, conhecido por déficit da balança comercial.

BALANÇA COMERCIAL

Historicamente o Pará figura como um dos principais atores brasileiros no cenário do comércio internacional. A abundância em minérios torna o Estado um dos maiores exportadores e colaboradores para a composição da balança comercial do Brasil.

Segundo o Boletim Comércio Exterior Paraense 2016, elaborado pela Fapespa, no ano de 2016 o saldo da balança comercial do Pará foi de US$9,4 bilhões, o terceiro maior do Brasil, atrás apenas de Minas Gerais (US$15,3 bilhões) e Mato Grosso (US$11,4 bilhões), conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1.1 - Os cinco maiores saldos da Balança Comercial - 2016



Fonte: Aliceweb/MDIC (2017). Elaboração: Fapespa/Fiepa - CIN (2017).

Segundo a Fapespa, o bom desempenho se deveu ao incremento das vendas internacionais do minério de ferro, que registrou aumento de 20,58% nos valores exportados. Foram registradas elevações nas exportações do hidróxido de alumínio (32,29%), do manganês (43,19%) e minério de estanho (126,84%).

Os produtos minerais representaram 85,73% das exportações do estado do Pará em 2016, com crescimento de 4,73% em relação ao ano anterior.

Dentre os produtos classificados como Tradicionais, somente o peixe apresentou elevação nas exportações (11,84%) em comparação a 2015. Madeira (-29,56%), pimenta (-23,67%), couros e peles (-31,06%), dendê (-61,50%), castanha-do-pará (-74,14) e sucos de frutas (-25,37%) registram acentuadas baixas em 2016.

EFEITOS DA LEI KANDIR SOBRE A ARRECADAÇÃO DO PARÁ

A Fapespa desenvolveu estudos mais recentes sobre as perdas ocasionadas pela Lei, constantes da Nota Técnica intitulada Estimativa das Perdas de Arrecadação dos Estados com as Desonerações nas Exportações da Lei Kandir (1997-2015).

O Pará teve perdas de arrecadação em decorrência das desonerações do ICMS nas vendas ao exterior de produtos básicos e semielaborados, em média, de 1997 a 2015, no montante atualizado de R$44,2 bilhões.

Somente em 2015 estimou-se uma perda de R$3,5 bilhões. Esse valor equivaleria a cerca de três vezes a capacidade anual de investimentos do Governo do Pará, em torno de R$1 bilhão no exercício de 2016.

O Pará, estado abundante em recursos naturais, gera bilhões em divisas ao país especialmente com a exportação de minérios. O Estado registrou o terceiro melhor saldo da Balança Comercial, no valor de US$9,4 bilhões, e figurou na sétima posição em volume de exportações, com o montante de US$10,5 bilhões.

A Sefa demonstrou que os repasses da União ao estado do Pará compensaram apenas 32,41% das perdas no período de 1996 a 2012.

MERCADO DE TRABALHO

O mercado de trabalho paraense sofreu os impactos da conjuntura nacional, somado ao término de grandes projetos do setor da Construção Civil relacionados à Usina Hidrelétrica de Belo Monte e obras do Programa Minha Casa Minha Vida.

O desempenho do mercado de trabalho é medido a partir da movimentação do emprego celetista, segundo o número de admissões, demissões e o saldo no período.

Em 2016, o saldo de empregos no Pará foi reduzido em 39.869 postos de trabalho formal, representando uma variação negativa de 5,14%.

A análise do mercado de trabalho no Estado está baseada no Boletim do Trabalho e Renda no Pará do 1º Semestre de 2016, divulgado pela Fapespa, e nos relatórios do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), consolidados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Foram 262.289 admissões com carteira assinada e 302.158 desligamentos. O desempenho foi o segundo pior do Brasil, atrás apenas do Rio de Janeiro (6,36%).

Destaca-se que a Construção Civil foi o segmento que mais apresentou perdas de vínculos formais de emprego, registrando o saldo negativo de 21.446. O Comércio registrou o segundo maior saldo negativo em decorrência do desaquecimento de vendas no setor, com menos 8.419 postos de trabalho. A Indústria de Transformação registrou perda de 4.776 vínculos empregatícios.

CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO

A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA POR MEIO DA AUDITORIA GERAL DO ESTADO

No âmbito das ações da AGE, destaca-se a utilização da Metodologia do Sistema de Controle Preventivo (SICONP-MAP) em apoio à avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA e dos programas de governo e orçamentos do Estado.

Foram tabulados dados sobre as despesas realizadas pelo Poder Executivo no valor de R$18,8 bilhões das Despesas Realizadas, sendo selecionadas 1.106 ações do universo de 1.246 constantes no sistema GP Pará, correspondente a 88,76% das ações, abrangendo o montante de R$13,4 bilhões, representando 71,28 % do total realizado.

Em cumprimento às disposições legais, contidas na Lei Complementar nº 081/2012, de 26/04/2012, Lei Orgânica do TCE-PA, art. 30, § 1º , a Auditoria Geral do Estado (AGE) emitiu o Relatório Anual do Sistema de Controle Interno sobre as Contas Anuais do Governo do Estado do Pará, referente ao exercício de 2016, com análises e considerações norteadas nos mandamentos constitucionais e nas obrigações normativas e legais sobre o assunto.

Quanto ao monitoramento e verificação do cumprimento dos limites fiscais de 2016, no âmbito da LRF, a AGE menciona que os dados indicam equilíbrio nas contas públicas e o cumprimento dos limites estabelecidos, no que tange às Despesas Totais com Pessoal do Poder Executivo.

Em suas ações institucionais e normativas, a AGE realizou Consulta Pública disponibilizando proposta de decreto estadual sobre a regulamentação da Lei nº 13.019/2014, e atualizações posteriores, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre o Poder Executivo Estadual e as Organizações da Sociedade Civil.

A Auditoria Geral do Estado buscou cumprir sua missão institucional como órgão central do Sistema de Controle Interno, no âmbito do Poder Executivo Estadual, realizando para tanto as atividades de fiscalização, controle e avaliação da gestão governamental.

Mediante Parecer Prévio sobre as Contas de 2015, o TCE-PA formulou recomendações ao Poder Executivo visando à implantação de novos controles ou aperfeiçoamento dos existentes, em razão de constatar a existência de fragilidade, insuficiência e incipiência nos controles de obras públicas, inadimplentes e de transferências voluntárias de recursos do Estado.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE INTERNO

Em atendimento às disposições da Resolução, a Auditoria Geral do Estado encaminhou, dentro do prazo fixado, o Ofício AGE nº 967/2016 GAB (expediente nº 2016/11668-9, de 28/11/2016), contendo documentos sobre a troca de comunicações realizada, as informações produzidas e as providências adotadas pelo Poder Executivo em relação às recomendações.

A AGE encaminhou também, por meio do Balanço Geral do Estado de 2016, um resumo das informações produzidas, deliberações acordadas e providências definidas pelo Executivo acerca das recomendações proferidas pelo TCE-PA (BGE, anexo II, item VII).

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

CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS

A Prodepa declarou que o Sistema "Obras Pará" encontra-se em produção. O sistema trabalha com obras contratadas registradas no Siafem, permitindo a anexação de documentos e o acompanhamento no nível de gestão. Contudo, o sistema não contempla a fase licitatória, cumprindo parte do que orienta a recomendação do TCE-PA.

A avaliação das iniciativas realizadas evidencia que o Poder Executivo reconheceu a importância do atendimento da recomendação e deu início a ações para o seu cumprimento.

CONTROLE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

O BGE/2016 traz informações sobre os progressos obtidos, destacando a visita à Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará, onde se constatou que o Sistema de Transferências Voluntárias de propriedade daquela Instituição atende às demandas, superando os parâmetros mínimos antes definidos como pressupostos para possível utilização pelo Poder Executivo Estadual;

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

A estratégia de múltiplas vertentes permitiu avanço no cumprimento da recomendação proferida pelo TCE-PA. Contudo restou evidenciado que o resultado alcançado ainda não cumpre as orientações da recomendação.

CONTROLE DE INADIMPLENTES

As iniciativas realizadas pelo Poder Executivo demonstram a relevância conferida para atendimento da recomendação. O Poder Executivo dispõe de diagnóstico preciso acerca dos desafios a serem enfrentados.

O Plano de Ação estabelecido no sentido de desenvolver e implantar o Sistema Integrado de Cadastro de Inadimplentes (Cadin Pará) demonstra a formulação de estratégia consistente e articulada.

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

A expectativa era de que o sistema estivesse em pleno funcionamento a partir de 1º de janeiro de 2017.

Contudo, os documentos apresentados ao Tribunal não informam o andamento do plano. Por conseguinte, não é possível determinar seu atual estágio ou ao menos se foi iniciado. Além disso, não se comprovou que o Sistema Integrado de Cadastro de Inadimplentes tenha sido implantado.

3

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O QUE O GOVERNO PLANEJOU REALIZAR COM O NOSSO DINHEIRO

O planejamento é um pressuposto da Administração Pública que organiza as ações a serem realizadas no futuro, estabelecendo os resultados que serão atingidos. Desse modo, são elaborados o planejamento e o orçamento governamental.

A Constituição Federal e a Constituição Estadual atribuem ao Poder Executivo a gestão do sistema de planejamento e orçamento e a prerrogativa da iniciativa dos projetos de lei.

O Governo realiza seu planejamento por meio de três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LRF compatibiliza a execução das ações governamentais e possibilita a integração entre os instrumentos de planejamento.

O PPA funciona como plano de Governo e a LOA como instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais, cabendo a LDO ser o elo entre esses.

O PPA estabelece objetivos, caminhos, diretrizes e metas para os quatro anos seguintes; define as políticas públicas consubstanciadas em programas, objetivos, metas, ações e indicadores para o período; e apresenta de forma regionalizada e setorizada as diretrizes e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada.

PLANO PLURIANUAL - PPA

O PPA, denominado "Governo Regionalizado - Desenvolvimento Integrado" foi aprovado por meio da Lei n° 8.335, de 29 de dezembro de 2015, para o período 2016-2019.

O encaminhamento do PPA pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado do Pará deve ser até 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada governo e deve ser aprovado até o final da sessão legislativa do referido ano.

A Lei não estabeleceu a revisão anual, não obstante a previsão no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo alterada pela proposta do poder legislativo e vetado pelo Governador.

A formulação do Plano teve como ponto de partida as Reuniões Setoriais e Temáticas, bem como o cumprimento das Audiências Públicas. Estas foram realizadas nas 12 Regiões de integração do Estado do Pará.

O processo de elaboração do PPA, para o período de 2016-2019, foi norteado por quatro dimensões estratégicas que conduzem à perspectiva do futuro, a saber:

O Plano está organizado por Regiões de Integração, em conformidade com o dispositivo legal, e pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e demais Órgãos Constitucionais Independentes.

As ações de caráter orçamentário e extraorçamentário que concorrem para o alcance do macro-objetivo, integram o Plano, porém sem constar ações relativas ao financiamento dos programas.

Programa Temático: Abrange temas estruturantes das políticas públicas, como cultura, segurança pública, educação, saneamento, transporte, mobilidade urbana, entre outros.

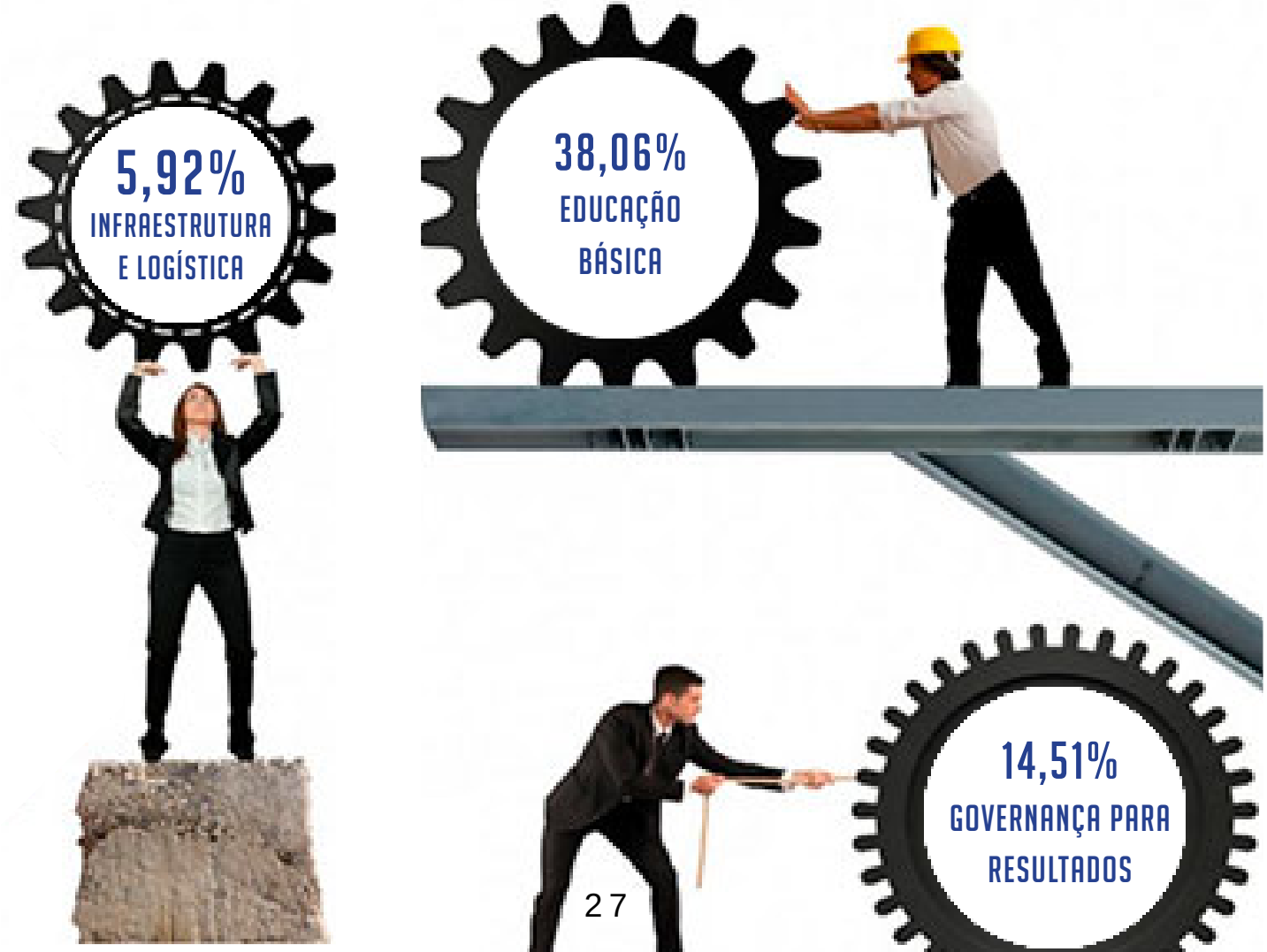
Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: São ações destinadas ao apoio, gestão e manutenção da administração pública.

O Plano apresenta 33 Programas, sendo 30 Programas Temáticos e 3 de Manutenção da Gestão, alcançando o total de R$74,7 bilhões, elaborados após processo de consulta prévia à sociedade, alinhados ao mapa estratégico e às diretrizes do governo.

Do total dos programas constantes no PPA, 22 são do Poder Executivo, sendo que 21 correspondem a Programas Temáticos e reúnem recursos na ordem de R$32,1 bilhões, e 1 se refere a Programa de Manutenção da Gestão no montante de R$31,8 bilhões.

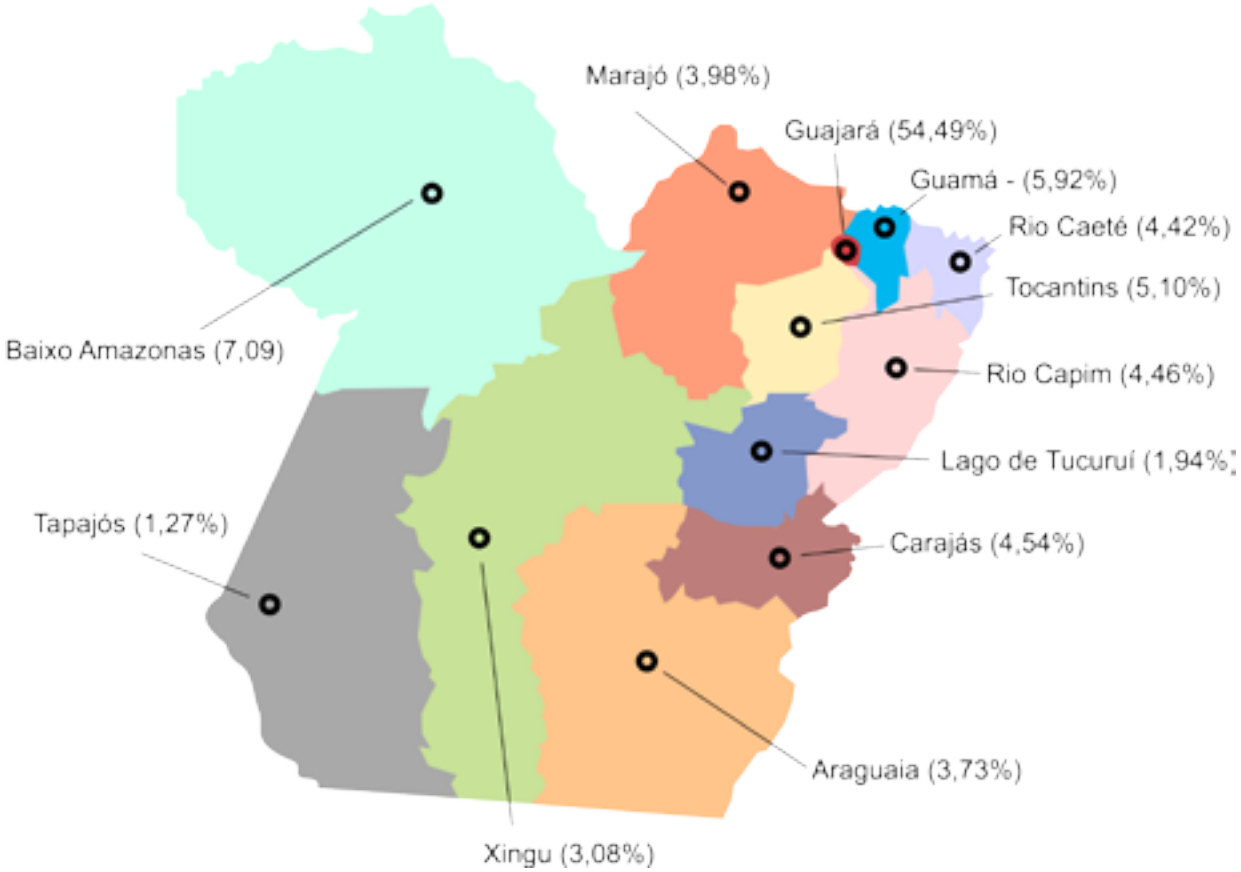
A maior parcela de recursos foi destinada aos programas setoriais.

PROGRAMAS SETORIAIS


5,92%
INFRAESTRUTURA
E LOGÍSTICA
38,06%
EDUCAÇÃO
BÁSICA
14,51%
GOVERNANÇA PARA
RESULTADOS

O Gráfico a seguir demonstra os Programas Temáticos distribuídos considerando alocação de recursos pelas 12 Regiões de Integração.

Figura 3.1 - Previsão de Recursos por Região de Integração - PPA 2016 - 2019



Fonte: Lei nº 8.335/2015 - PPA 2016 - 2019.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

O Relatório Anual de Avaliação do PPA, consolidado pela Seplan, foi encaminhado ao TCE-PA dentro do prazo de sessenta dias da abertura da Sessão Legislativa, estabelecido na Lei 8.335/2015, art. 18.

Os Programas Temáticos sob a responsabilidade do Poder Executivo, estão compostos por 57 indicadores, 57 objetivos, 1.363 metas regionalizadas e 396 ações.

A Lei nº 8.335/2015, que dispõe sobre o PPA prevê que os Programas Temáticos serão avaliados com periodicidade anual, por meio dos Indicadores de processo e, ao final da vigência do Plano, pelas metas regionalizadas e os indicadores de resultados, conforme art. 16, parágrafo único, e art.19 da citada Lei.

Os indicadores de processo dos programas do PPA, no exercício de 2016, não tiveram desempenhos mensurados e registrados no sistema de monitoramento, por região de integração, o que impossibilitou uma avaliação anual do programa na sua integralidade. Assim sendo não foi possível a verificação de comparabilidade do índice alcançado com o índice esperado.

A nova formatação do Plano, quanto à mensuração regionalizada dos indicadores de processo, não retrata os resultados anuais dos programas temáticos.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

O Poder Executivo encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado do Pará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016 dentro do prazo constitucional, tendo sido aprovado pela Lei Estadual nº 8.232, publicada em 21/07/2015.

A LDO define as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; dispõe sobre as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; orienta a elaboração do projeto da LOA; e apresenta os anexos de metas fiscais e riscos fiscais, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei dispôs sobre concessão de vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alteração de estrutura de carreiras e admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração estadual e está em conformidade com as exigências previstas na Constituição Estadual, art. 204, § 3º.

No processo de elaboração e discussão da LDO/2016 foi assegurada a participação popular por meio da realização de audiência pública, em 10/04/2015, cumprindo assim a determinação contida no art. 48, inciso I, da LRF. A lei se encontra disponível no endereço eletrônico http://www.seplan.pa.gov.br.

Estabeleceu que as prioridades para o exercício de 2016 terão precedência na alocação dos recursos junto à Lei Orçamentária, depois de atendidas às despesas com obrigações constitucionais e com o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

As metas fiscais demonstram Resultado Primário superavitário para o exercício de 2016, no valor de R$20,3 milhões, mantendo essa tendência de equilíbrio orçamentário para os exercícios de 2017 (R$12,3 milhões) e 2018 (R$15,7 milhões).

A meta do Resultado Nominal estabelecida em R$701,8 milhões para o ano de 2016 indica que o Estado previu o endividamento máximo nesse montante. Para os exercícios de 2017 e 2018, estabeleceu sucessivas reduções de, no mínimo, R$293,9 milhões e R$275 milhões, respectivamente.

Dos demonstrativos constantes do Anexo de Metas Fiscais 07 apresentaram inconsistências conforme segue:

Quadro 3.1 - Inconsistências dos Demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais

DEMONSTRATIVO	INCONSISTÊNCIA
Metas Anuais	- Não apresenta a memória e a metodologia de cálculo das principais fontes de receita e despesa para Resultados Primário e Nominal e o Montante da Dívida Pública; - Os valores a preços constantes não equivalem aos valores correntes abstraídos da variação do poder aquisitivo da moeda, ou seja, expurgando os índices de inflação ou deflação aplicados no cálculo do valor corrente, trazendo os valores das metas anuais para os valores praticados no ano anterior ao ano de referência da LDO.
Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior	Apresentou os valores das metas fiscais previstas e realizadas referentes ao ano de 2014, ou seja, 2º ano anterior ao ano de referência da LDO/2016, para os itens de receita, despesa, resultados nominal e primário e o montante da dívida consolidada. Contudo, a meta realizada da dívida Consolidada Líquida, no valor de R$1,503 bilhão, diverge do montante da Dívida Fiscal Líquida de R$1,504 bilhão.
Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores	Os valores a preços constantes não equivalem aos valores correntes abstraídos da variação do poder aquisitivo da moeda, ou seja, expurgando os índices de inflação ou deflação aplicados no cálculo do valor corrente, trazendo os valores das metas anuais para os valores praticados para os três exercícios orçamentários anteriores ao ano de referência da LDO, para o exercício financeiro a que se refere a LDO e para os dois exercícios seguintes.
Avaliação da Situação Financeira do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	As receitas intraorçamentárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) não foram detalhadas.
Avaliação da Situação Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	Apresentou, para o período de 75 anos, as projeções de receitas e despesas previdenciárias a contar de 2014. No entanto deveria ter apresentado projeções a contar do ano anterior ao de referência da LDO/2016, ou seja, 2015.
Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita	- Apresenta dois exercícios a mais referentes aos anos de 2014 e 2015; - Foi considerado na modalidade de renúncia de receita concessão de isenção em caráter geral em vez de caráter não geral;
Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	- Foram consideradas como Aumento Permanente de Receita, as estimativas de receitas que não são provenientes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, como a receita patrimonial, transferências correntes e outras receitas correntes; - Não foi apresentado na memória de cálculo, o detalhamento dos itens aumento de pessoal, dívida estadual (juros) e Outras Despesas Correntes, que integram o Saldo Utilizado da Margem Bruta das Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC), as quais devem constar em Lei ou o ato normativo para identificar a expansão das Novas DOCC.

Fonte: LDO/2016

Em relação ao Anexo de Riscos Fiscais, os passivos contingentes não demonstram as providências individuais a serem tomadas para cada risco fiscal apontado e se encontram apenas relacionados, ou seja, não foram apresentados por meio de demonstrativo de riscos fiscais e providências, conforme o padrão instituído pela STN, por meio da Portaria nº 553/2014 (MDF 6ª Ed.).

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

O Orçamento Geral do Estado (OGE) foi aprovado pela Lei nº 8.336, de 29/12/2015, e publicado no DOE nº 33.040, de 30/12/2015. A Lei se encontra disponível no endereço eletrônico http://www.seplan.pa.gov.br da Seplan.

Quanto à composição, estrutura e organização LOA cumpriu as exigências previstas na Constituição Estadual e seguiu as determinações da LDO.

Discrimina os recursos financeiros, estimando as receitas e fixando as despesas para o exercício financeiro anual, viabilizando a execução das ações necessárias ao alcance das metas propostas no PPA, orientada pelas disposições estabelecidas na LDO. A LOA compreende o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas.

Foram realizadas audiências públicas para a elaboração e discussão do orçamento geral do Estado, nos dias 09, 11, 15 e 18 de setembro de 2015, nas sedes dos Municípios de Belém, Marabá, Altamira e Santarém, abrangendo, portanto, as Regiões de Integração do estado do Pará.

Em relação ao conteúdo, guarda observância com o que estabelece a Constituição Estadual ao prever a receita e fixar a despesa para os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e o de Investimento das Empresas.

A LOA estimou receita e fixou despesa no valor de R$23,5 bilhões, compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e o de Investimento das Empresas.

A tabela a seguir demonstra a composição do OGE/2016, por tipo de orçamento.

Tabela 3.1 - Orçamento Geral do Estado - 2016

(Em R$ milhares)

ORÇAMENTO	RECEITA PREVISTA (A)	A.V. %	DESPESA FIXADA (B)	A.V. %	A-B
FISCAL	20.328.668(1)	86,44	15.961.054	67,87	4.367.614
SEGURIDADE SOCIAL	2.976.318(2)	12,66	7.343.932	31,23	(4.367.614)
SUBTOTAL	**23.304.986**	**99,09**	**23.304.986**	**99,09**	**-**
INVESTIMENTO DAS EMPRESAS	213.751	0,91	213.751	0,91	-
TOTAL	**23.518.737**	**100,00**	**23.518.737**	**100,00**	**-**

Fonte: Lei nº 8.336/2015 (Lei Orçamentária Anual).
Nota: (1) Deduzida contribuição de R$2,7 bilhões ao Fundeb.
(2) Inclusa no Orçamento da Seguridade Social a Receita Corrente Intraorçamentária.

O OGE foi composto pelo Orçamento Fiscal, com 86,44% da receita e 67,87% da despesa; Orçamento da Seguridade, com 12,66% da receita e 31,23% da despesa; e Orçamento de Investimento das Empresas, com 0,91% tanto da receita quanto da despesa.

O superávit do Orçamento Fiscal (R$4,3 bilhões) deu cobertura ao déficit do Orçamento da Seguridade Social em igual valor, contribuindo para manutenção do equilíbrio orçamentário em sua totalidade.

Na unidade orçamentária Igeprev foram verificadas inconsistências na classificação funcional quanto ao programa de codificação “0000” relacionado à função 09 – Previdência Social. Além

disso, a subfunção 846, que é típica da função 28 – Encargos Especiais, está relacionada de forma incorreta.

Com relação à receita prevista e à programação da despesa fixada por fonte de recursos integrantes do OGE, exercício de 2016, observou-se que houve equilíbrio quanto a sua totalidade; porém dentre as 75 fontes originais, duas apresentaram programações divergentes entre os valores previstos na LOA e os valores registrados no Siafem, conforme tabela a seguir:

Tabela 3.2 - Programado da Receita - LOA x Siafem - 2016

(Em R$ milhares)

CÓD.	NOME FONTE RECURSO	PREVISÃO NA LOA	REGISTRO SIAFEM	DIFERENÇA
0254	Recursos Próprios do Fundo Financeiro da Previdência do Estado do Pará - Servidor	1.071.431	986.097	85.334
0258	Recursos Próprios do Fundo Financeiro da Previdência do Estado do Pará - Patronal	772.544	857.878	(85.334)
	TOTAL	**1.843.975**	**1.843.975**	**0,00**

Fonte: Lei nº 8.336/2015 (Lei Orçamentária Anual) e Siafem/2016

Na LOA/2016, em conformidade com art. 5º, I, II, da LRF, constam os demonstrativos de compatibilidade da programação dos orçamentos e os demonstrativos regionalizados das medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Contudo, apresentaram as seguintes inconsistências:

Quadro 3.2 - Inconsistência nos Demonstrativos da LOA

DEMONSTRATIVO	INCONSISTÊNCIA
Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com os Objetivos e Metas Fiscais constantes da LDO/2016, anexo II.	Os valores constantes não equivalem aos valores correntes abstraídos da variação do poder aquisitivo da moeda, ou seja, expurgando os índices de inflação ou deflação aplicados no cálculo do valor corrente, trazendo os valores das metas anuais para valores praticados no ano anterior ao ano de referência.
Regionalizado do Efeito, sobre as Receitas e Despesas, decorrente de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e Benefícios de Natureza Financeira, Tributária e Creditícia.	Não apresenta os percentuais de incidência por região.
Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	Considera, na conta Aumento Permanente de Receita, as estimativas de receitas que não são provenientes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, como as receitas patrimoniais, transferências correntes e outras receitas correntes; Não apresenta na memória de cálculo o detalhamento dos itens Aumento de Pessoal, dívida estadual – juros e Outras Despesas Correntes, que integram o Saldo Utilizado da Margem bruta das Novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC), no qual deve constar a lei ou o ato normativo para identificar a expansão das Novas DOCC.

Fonte: Lei Orçamentária Anual nº 8.336/2015

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social totalizaram R$23,3 bilhões. O Orçamento Fiscal, com maior representatividade (87,23%), apresentou um montante de R$20,3 bilhões, sendo R$19,6 bilhões do tesouro estadual e R$629 milhões de outras fontes, que representaram 96,91% e 3,09% do total fiscal orçado, respectivamente.

O Orçamento da Seguridade Social, com previsão de R$2,9 bilhões, representou 12,77% do total consignado na LOA/2016, sendo R$342 milhões do tesouro estadual e R$2,6 bilhões de outras fontes.

Na apuração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, resultou um déficit presumível de R$458 milhões, o que foi financiado pelas receitas de operações de crédito previstas, na ordem de R$455 milhões, e pela alienação de bens, no montante de R$2,7 milhões.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS

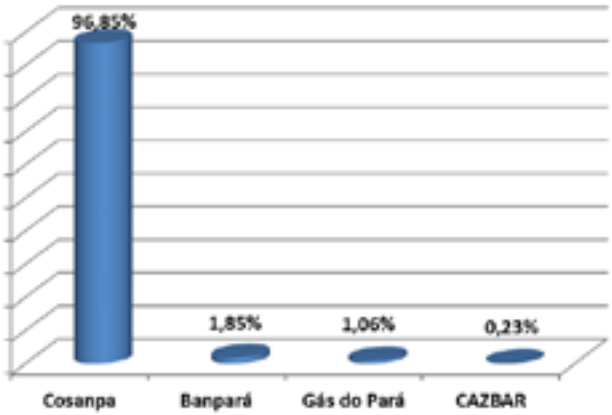
A LOA estimou receita e fixou despesa no montante de R$213,7 milhões para o Orçamento de Investimento das Empresas, que contemplou: Cosanpa; Gás do Pará; Cazbar; e Banpará.

Foram previstos 97,31% para o aumento de capital custeado por recursos do Tesouro Estadual (R$207,9 milhões) e 2,69% (R$5,7 milhões) com previsão de Outras Fontes.

Verifica-se que a maior concentração de recursos do orçamento de investimento se encontra alocada na Cosanpa, com 96,85% do total, conforme se visualiza no gráfico a seguir:

O Orçamento de Investimento das Empresas do Estado do Pará é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, ou seja, aquelas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto e que não tenham dele recebido recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral, ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Gráfico 3.2 - Composição do Orçamento de Investimento - 2016



Fonte: Lei nº 8.336/2015 (Lei Orçamentária Anual)

METAS FÍSICAS ALCANÇADAS POR PROGRAMA TEMÁTICO DE GOVERNO

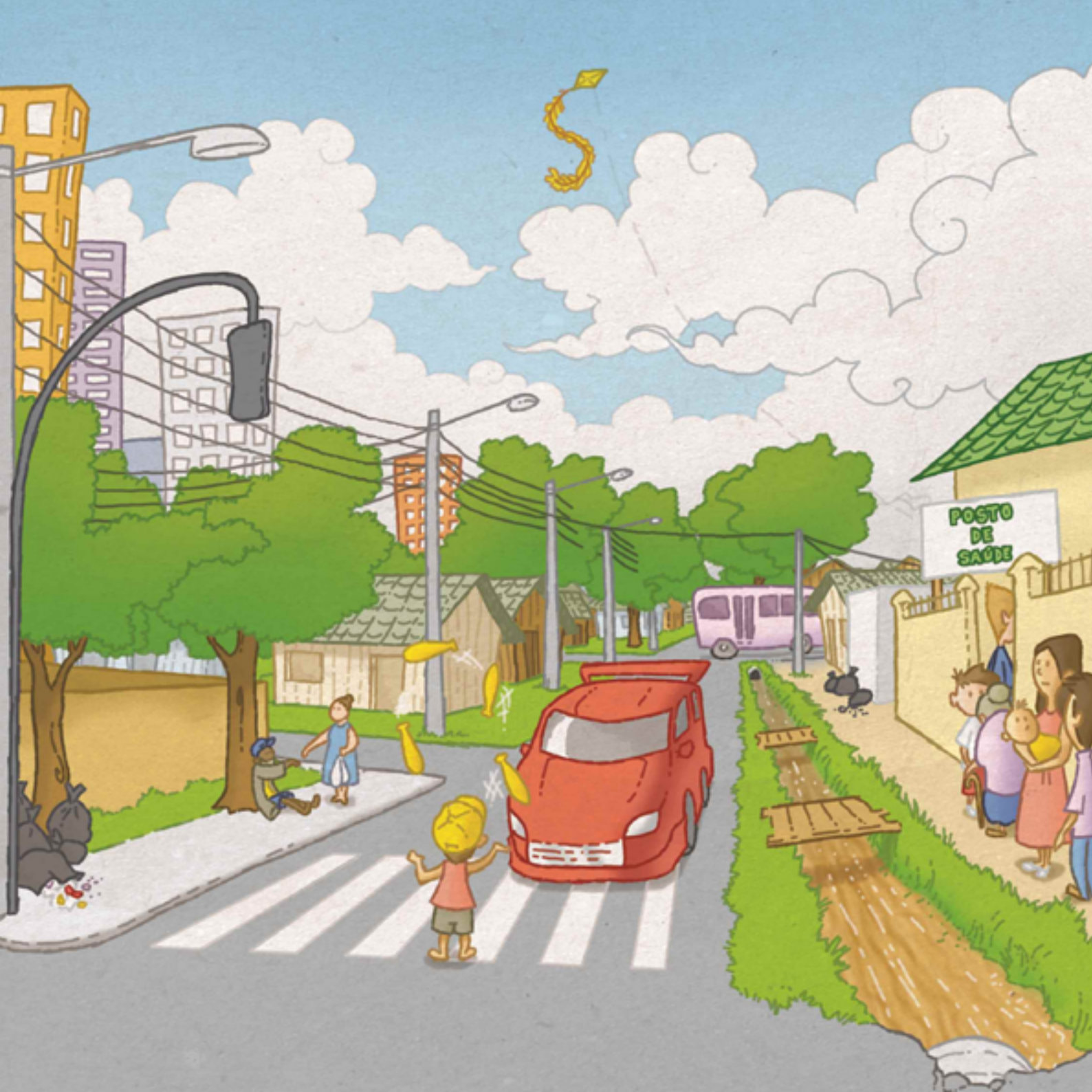
Do total de 21 Programas Temáticos, do Poder Executivo, 396 ações foram compostas com as respectivas metas físicas. Desse total somente 156 foram alcançadas, correspondente a 39%, quando comparadas com as suas programações.

Os quantitativos físicos e financeiros referentes aos produtos das ações dos Programas Temáticos, definidos no PPA, foram apresentados apenas na Lei Orçamentária Anual de 2016, conforme preceitua o art. 21, parágrafo único, da Lei nº 8.335/2015.

Os programas temáticos Governança para Resultados (41), Cidadania e Direitos Humanos (36), Segurança Pública (34), Educação Básica (29) e Saúde (28) apresentaram maiores quantidades de ações relacionadas aos seus objetivos.

Das 396 metas físicas estabelecidas para as ações, apenas 05 ultrapassaram 50% do planejado para a execução do respectivo programa: Agricultura familiar (71%), Esporte e Lazer (70%), Educação Superior (61%), Turismo (58%), e Indústria, Comercio e Serviço (53%), demonstrando, dessa forma, a baixa efetividade dos resultados das metas físicas alcançadas por programas temáticos.

O Programa que apresentou o menor desempenho foi Saneamento Básico que não atingiu nenhuma meta das 07 ações planejadas, apresentando o pior desempenho em 2016.


POSTO
DE
SAÚDE

COMPATIBILIDADE COM O PPA

A elaboração e a execução da LOA, a regionalização ali definida, estão compatíveis com o do PPA, conforme disposto na LRF, art. 5º.

Do total de recursos previstos no PPA, exercício de 2016, equivalentes a R$21,4 bilhões, 69,19% foram fixados na LOA, resultando no total de R$14,8 bilhões em Programas, ou seja, sem considerar os valores referentes à Reserva de Contingência e Encargos Especiais.

Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público do Estado do Pará, Defensoria Pública, os órgãos Constitucionais Independentes apresentaram os valores na LOA correspondentes ao previsto no PPA.

Tendo como base a análise comparativa entre os valores previstos no PPA para 2016 e os valores totais fixados na LOA/2016, o Poder Executivo apresentou a menor alocação de recursos entre o planejado e o estabelecido na LOA, pois a programação correspondeu somente a 65,42% do total planejado no PPA, exercício 2016.

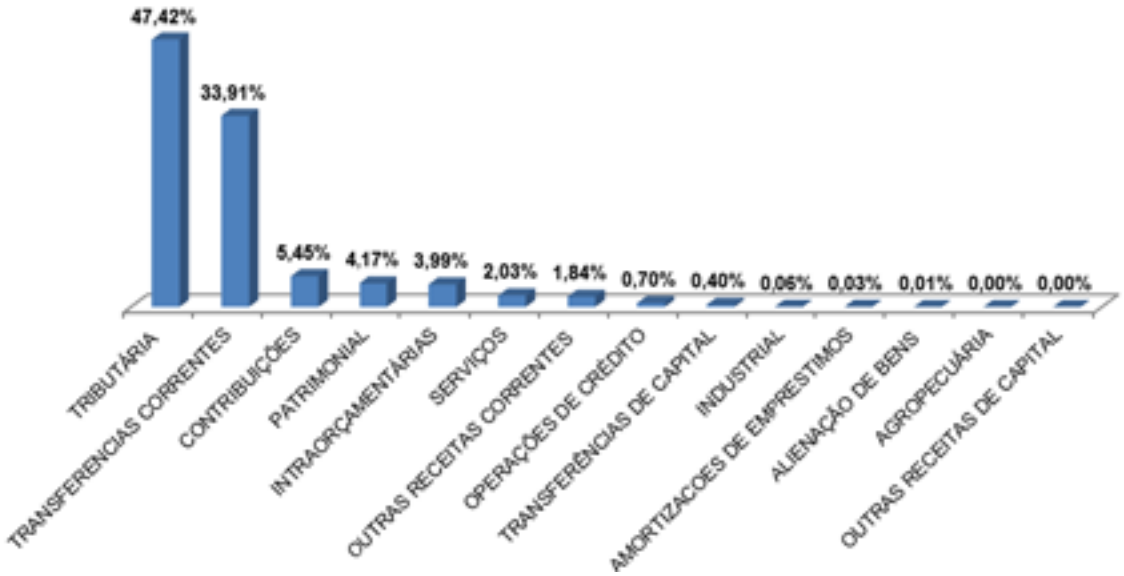
O governo somente pode receber e gastar de acordo com o orçamento aprovado por lei. Em 2016, foi autorizada a arrecadação de receitas no montante de R$24,6 bilhões, mas o Estado arrecadou valor menor, ou seja, R$22,5 bilhões, resultando em insuficiência de arrecadação de R$2,1 bilhões. Ainda assim, a arrecadação foi 0,16% maior que o valor arrecadado no ano anterior (2015).

Insuficiência de arrecadação é quando o Estado arrecada menos dinheiro do que total previsto.

A maior parte dos recursos arrecadados foi de origem tributária (impostos, taxas e contribuições de melhorias), R$10,7 bilhões, correspondente a 47,42%. A segunda maior parte veio das transferências correntes (33,91%), ou seja, de outros entes (governo federal, estadual ou municipal) para uso em despesas com a manutenção da máquina administrativa (despesas correntes), como pode-se visualizar no gráfico a seguir:

Gráfico 4.1 - Receitas arrecadadas por origem - 2016

(Em % de arrecadação)



Fonte: Siafem 2016.

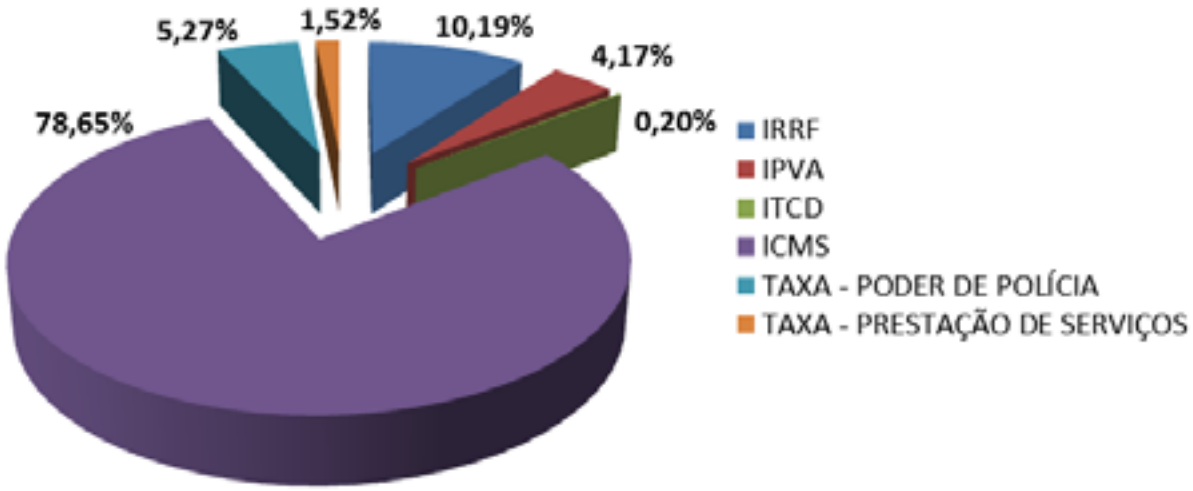
Em 2016, as Receitas Próprias do Estado totalizaram R$14,6 bilhões. Isso corresponde a aproximadamente 65% do total das receitas arrecadadas e demonstra que o Estado ainda necessita de recursos de terceiros para reforçar o seu caixa. Mas, essa dependência vem diminuindo nos últimos anos, de acordo com as análises do índice de Receita Própria (IRP) demonstrada no capítulo das Demonstrações Contábeis.

Receita Tributária, de Contribuições, Patrimonial, Agropecuária, Industrial, de Serviço, Outras Receitas Correntes, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos e Outras Receitas de Capital são denominadas Receitas Próprias, porque advêm das próprias atividades e do patrimônio do Estado.

No exercício de 2016, os impostos arrecadados totalizaram R$9,9 bilhões, destacando-se o ICMS, cuja arrecadação alcançou R$8,4 bilhões, representando 78,65% da Receita Tributária, conforme pode-se visualizar no gráfico a seguir:

Gráfico 4.2 - Participação das rubricas na arrecadação da Receita Tributária

(Em % de participação)



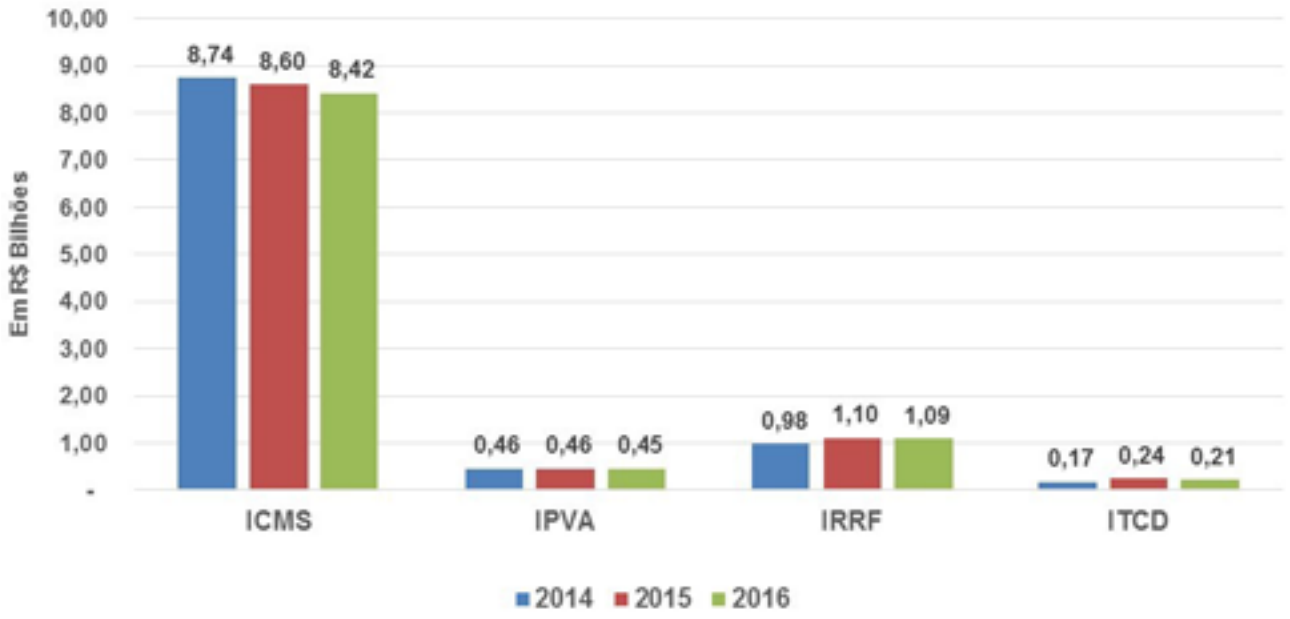
Fonte: Siafem 2016.

Os impostos foram arrecadados em 2,55% abaixo de seu montante previsto, assim como as taxas (37,76%), repercutindo na arrecadação a menor da Receita Tributária em 6,15%. Comparada ao exercício de 2015, essa receita foi arrecadada a menor em 1,2%, influenciada pela queda de 1,99% na arrecadação dos impostos, apesar do crescimento de 11% nas receitas com Taxas, cujo volume de recursos não é representativo como os impostos.

A queda na arrecadação dos impostos foi resultante dos decréscimos ocorridos em todas as rubricas: ICMS (2,09%), IPVA (2,40%), IRRF (0,83%) e ITCD (10,28%). Aliás, observando-se os exercícios de 2014 a 2016, o ICMS foi o único imposto a apresentar sucessivas quedas na arrecadação.

Gráfico 4.3 - Receita de Impostos - 2014 a 2016

(Em % de participação)



Fonte: Siafem 2016.

O governo planejou gastar R$24,6 bilhões, mas os gastos totalizaram R$21,4 bilhões, concentrando-se em Encargos Especiais (18,58%), Previdência Social (14,76%), Educação (14,34%), saúde (10,96%) e Segurança Pública (10,34%), que juntos representam 68,98% da despesa executada.

Encargos Especiais: Engloba as despesas às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente. Ex.: dívidas, ressarcimentos, indenizações.

Para avaliar o desempenho da educação, foram levantados os gastos médios nos Ensinos Fundamental e Médio, nos biênios 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015 e no ano de 2016 para fins de comparação com o atingimento de metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), demonstrado abaixo:

Quadro 4.1 - Ensinos Fundamental e Médio - Gastos e índices

Categoria	Exercício	Despesa (Em R$ milhares)	Período	Índice Meta	Resultado	Análise
Ensino Fundamental	2010 / 2011	1.056.263	5º Ano	3,6 (2011)	4,0	Meta superada
			9º Ano	3,6 (2011)	3,1	Meta não atingida
	2012/2013	1.200.977	5º Ano	3,8 (2013)	3,6	Meta não atingida
			9º Ano	4,0 (2013)	3,0	Meta não atingida
	2014/2015	1.056.263	5º Ano	4,1 (2015)	4,2	Meta superada
			9º Ano	4,4 (2015)	3,2	Meta não atingida
	2016	1.016.183	5º Ano	4,4 (2017)	-	-
			9º Ano	4,6 (2017)	-	-
Ensino Médio	2010 / 2011	860.501	3º Ano	2,9 (2011)	2,8	Meta não atingida
	2012/2013	1.114.782	3º Ano	3,2 (2013)	2,7	Meta não atingida
	2014/2015	1.156.744	3º Ano	3,5 (2015)	3,0	Meta não atingida
	2016	1.069.144	3º Ano	4,0 (2017)	-	-

Fonte: Inep/MEC; IDEB, Estado do Pará, 2011, 2013 e 2015.

A partir do biênio 2012-2013 ocorreram sucessivas quedas nos gastos dos ensinos fundamental e médio: 4,44% (2014-2015) e 5,77% (2016), respectivamente. A situação apresentada já sinaliza o provável não atingimento da meta do Ideb projetada para 2017, levando-se em consideração tanto a queda dos dispêndios no período, bem como o não cumprimento das metas anteriores, haja vista o escalonamento progressivo de meta previsto;

Os Programas Temáticos organizam as agendas de governo pelos temas das Políticas Públicas. Cada programa está ligado a um macrodesafio, possui um valor global e se desdobra em Objetivos.

As ações do governo são agrupadas por programas temáticos. Em 2016, foram priorizados os seguintes programas: Educação Básica (38,89%), Saúde (21,08%), Governança para Resultados (16,98%) e Segurança Pública (6,72%). Mas, vale lembrar que alguns gastos são obrigatórios ao ente, como a educação e saúde, que possuem limites mínimos, conforme você verá mais adiante.

Por outro lado, existem ações dos programas do Poder Executivo que foram planejadas, porém não tiveram execução alguma, como: Construção de Infraestrutura Aeroviária (R$4,7 milhões); Aquisição e Urbanização de Áreas (R$1,5 milhão); Reforma e Adequação da Infraestrutura Aeroviária (R$1,1 milhão), além de outras descritas no relatório completo de análise das contas.

Despesas Correntes são aquelas essenciais ao funcionamento das atividades do governo, mas não fazem crescer o patrimônio público como: pagamento de pessoal, água, luz combustível.

As despesas públicas totalizaram R$19 bilhões, classificadas em Despesas Correntes e Despesas de Capital, que somaram R$17,5 bilhões e R$1,4 bilhão, respectivamente, em 2016.

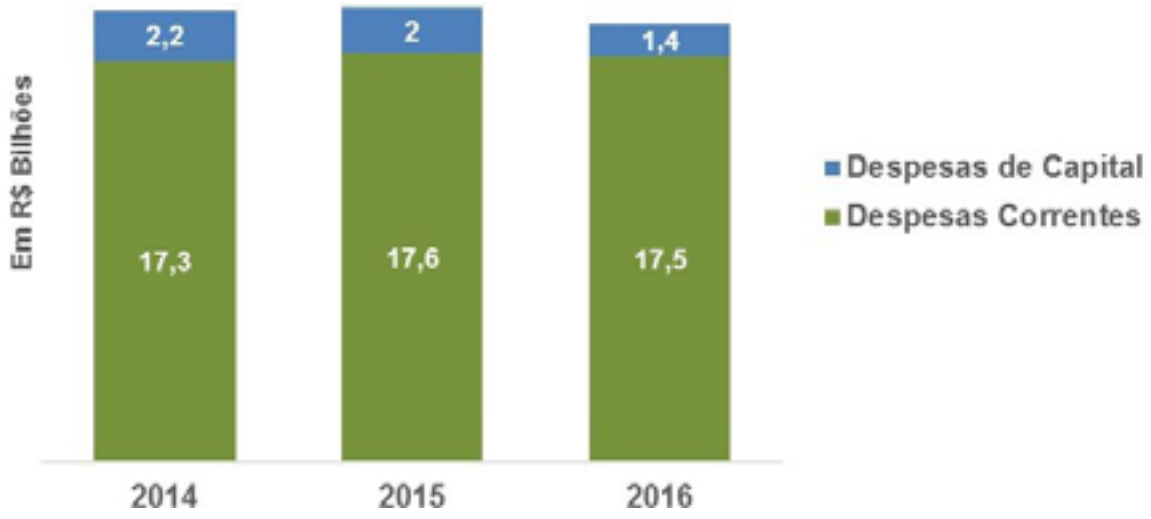
Despesas de Capital são aquelas que aumentam o patrimônio público, como investimentos (construções, móveis, veículos) e inversões financeiras (compra de imóveis) ou reduzem e refinanciam a dívida (amortização e refinanciamento da dívida).

Nota-se que os maiores gastos do Poder Executivo estão associados à manutenção da máquina administrativa (92,37%), ou seja, despesas correntes, isto porque os gastos com pessoal representaram 52,82% do total das despesas.

Comparadas a 2015, as Despesas Correntes apresentaram redução de 0,43% e as de Capital 28,70%. Essa última vem sofrendo reduções desde os anos anteriores, principalmente quanto aos gastos com investimentos, que diminuíram 16,16% em 2015 comparado a 2014 e 36,31% em 2016, comparado a 2015.

Gráfico 4.4 - Despesas Correntes e de Capital - 2014 a 2016

(Em % de participação)



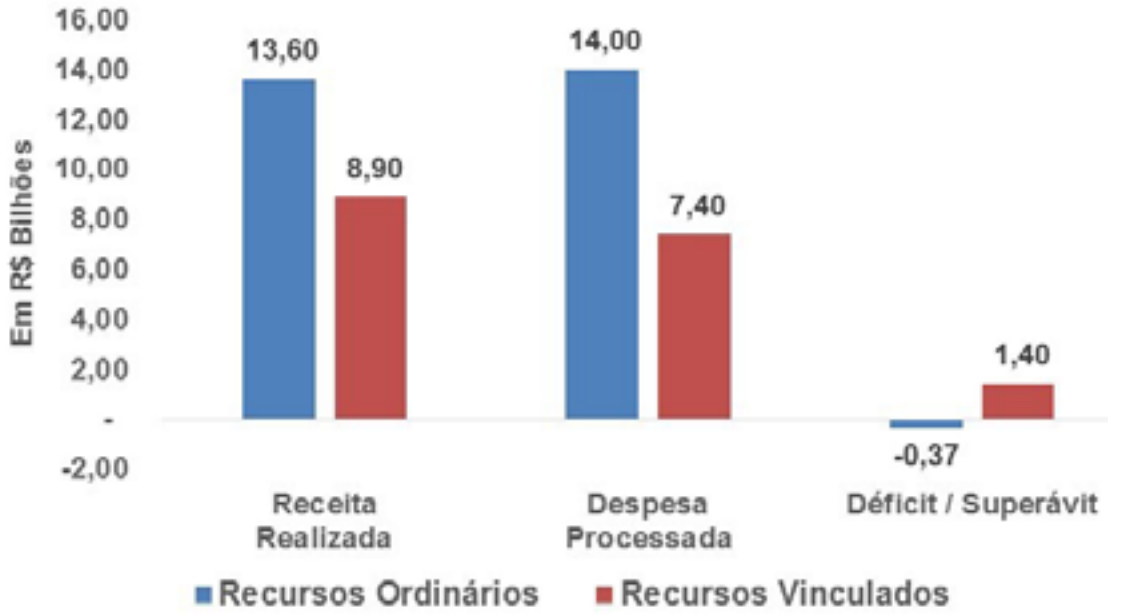
Fonte: Siafem 2016.

Algumas receitas possuem finalidades específicas, por isso não podem ser utilizadas para pagamento de quaisquer despesas, mas apenas para aquelas definidas pela lei que as criou, por isso são chamadas de vinculadas. As demais receitas, que podem ser utilizadas livremente, denominam-se recursos ordinários.

Os recursos vinculados apresentaram superávit de R$1,4 bilhão, já que as receitas foram maiores que as despesas, enquanto os ordinários apresentaram déficit de R$374,5 milhões, considerando que as receitas ficaram aquém do montante das despesas.

Gráfico 4.5 - Recursos Ordinários x Recursos Vinculados

(Em % de participação)



Fonte: Siafem 2016.

O TCE-PA detectou que o superávit orçamentário de R$1,1 bilhão, decorrente da conjugação do superávit dos recursos vinculados com o déficit dos recursos ordinários, foi apurado a maior em R$27,9 milhões, já que esse valor deixou de ser registrado como despesa orçamentária, tendo sido registrado apenas como ajuste contábil realizado no exercício.

Ainda sobre os recursos vinculados, o TCE-PA detectou que no exercício de 2016 parte das receitas provenientes da taxa mineral foram utilizadas por outras unidades gestoras que não as relacionadas na norma.

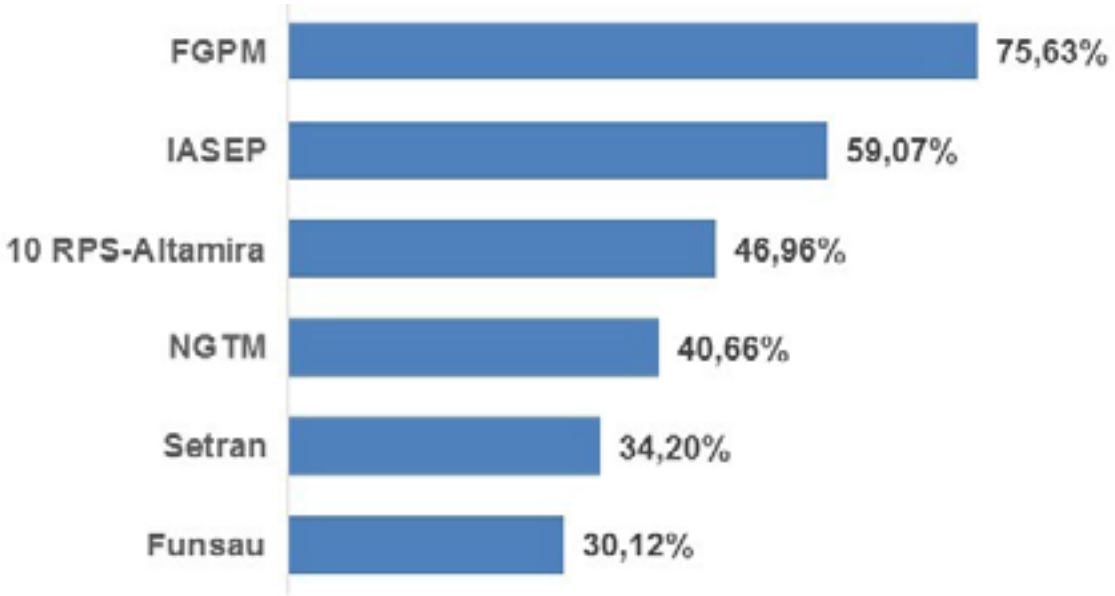
DEAs devem ocorrer em caráter de exceção, já que a regra é que as despesas efetivadas e o consequente direito do credor sejam registrados contabilmente dentro do exercício em que ocorrerem, sob pena de comprometer o orçamento do órgão no exercício seguinte ao diminuir seus recursos em caixa com o pagamento de despesas que aconteceram no exercício anterior.

Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) traduzem-se no reconhecimento do direito do credor relacionado a fornecimento de bens e serviços prestados ao governo no exercício anterior, que deixaram de ser reconhecidas e contabilizadas na época própria, observando-se os pré-requisitos estabelecidos no art. 37 da Lei nº 4.320/1964.

O TCE-PA detectou que alguns jurisdicionados comprometeram entre 30% e 75% de seus orçamentos com o pagamento de DEA.

Gráfico 4.6 - DEA sobre o Total de Despesa da UG

(Em % de participação)



Fonte: Siafem 2016.

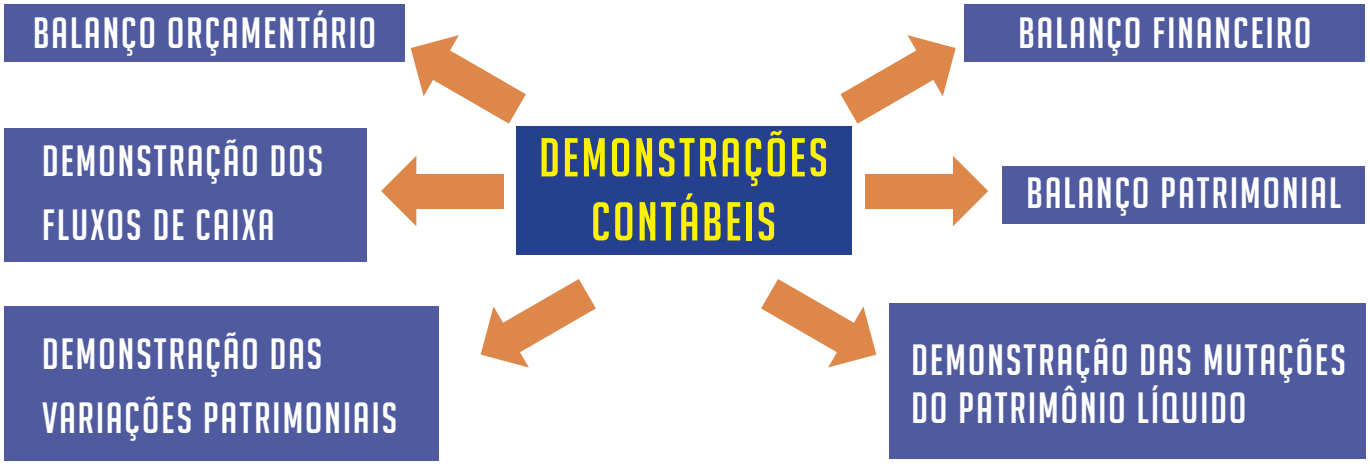
5 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

AS INFORMAÇÕES SINTÉTICAS SOBRE A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, ECONÔMICA E PATRIMONIAL

Os demonstrativos contábeis têm como objetivo fornecer informações sobre os resultados alcançados sob os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Os balanços públicos possuem formas próprias de apresentação, porque estão sob as normas e regras do direito público, desde a escrituração dos atos e fatos das entidades até a elaboração dos demonstrativos, obedecendo às condições, metodologia e regras estabelecidas na legislação pertinente.

A Administração Pública deve elaborar as seguintes demonstrações contábeis:



BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário é uma peça de evidenciação da gestão orçamentária do estado, a qual demonstra as receitas e as despesas, comparando a previsão e a fixação com as parcelas executadas.

Apresenta-se, a seguir, o exame da execução das receitas e despesas orçamentárias, sob a ótica da análise do Balanço Orçamentário.

O Balanço Orçamentário deve conter também os quadros de execução dos restos a pagar não processados e a execução dos restos a pagar processados.

RESULTADO DA ARRECADAÇÃO DA RECEITA	
RECEITA PREVISTA	R$24,6 BILHÕES
(-) RECEITA ARRECADADA	R$22,6 BILHÕES
= INSUFICIÊNCIA DE ARRECADAÇÃO	R$ 2 BILHÕES

RESULTADO DA REALIZAÇÃO DA DESPESA	
DESPESA FIXADA	R$24,6 BILHÕES
(-) DESPESA EXECUTADA	R$21,4 BILHÕES
= ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA	R$ 3,1 BILHÕES

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	
RECEITAS CORRENTES	R$22,3 BILHÕES
(-) DESPESAS CORRENTES	R$19,9 BILHÕES
= SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO CORRENTE	R$ 2,3 BILHÕES
RECEITAS DE CAPITAL	R$ 0,2 BILHÃO
(-) DESPESAS DE CAPITAL	R$ 1,5 BILHÃO
= DÉFICIT DO ORÇAMENTO DE CAPITAL	R$ 1,2 BILHÃO
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	R$1,1 BILHÃO

O resultado orçamentário positivo foi proveniente do esforço orçamentário corrente, indicando uma capitalização de recursos, ou seja, a utilização de recursos correntes na formação ou aquisição de bens de capital.

O gráfico a seguir demonstra a evolução do Índice de Receita Própria (IRP) e do Índice de Autossuficiência da Receita Própria (IARP), no período de 2014 a 2016, evidenciando o aumento da capacidade de arrecadação do Estado e menor dependência do recebimento por transferências financeiras e operações de crédito.

A análise da capacidade de arrecadação do Estado, compreendidos os tributos estaduais, demonstra que os recursos próprios constituíram 64,99% das receitas orçamentárias e custearam 68,32% do total das despesas orçamentárias;

Em relação aos Restos a Pagar inscritos em 2015, 93% foram pagos em 2016, tendo sido cancelado o montante de R$6,4 milhões, porém não foram lançados como Obrigações a Pagar, tendo sido retirado um passivo, porém sem desaparecer a efetiva obrigação com terceiros.

Gráfico 5.1 - Evolução do IRP e IARP - 2014 a 2016

(Em percentual)

Fonte: Siafem 2016.

BALANÇO FINANCEIRO

Em 2016, considerando o volume de dinheiro que transitou pelos cofres públicos, o Estado movimentou recursos financeiros no montante de R$62,2 bilhões.

O Balanço Financeiro evidencia receitas e despesas orçamentárias, os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

O resultado financeiro do exercício totalizou R$1,1 bilhão. Esse resultado, chamado de superávit financeiro, foi influenciado pelo ingresso de recursos vinculados, cujo total superou os respectivos dispêndios em R$1,4 bilhão, saldo suficiente para fazer cobertura ao saldo deficitário de R$374,5 milhões, resultante do confronto entre os ingressos oriundos de fontes ordinárias e seus dispêndios, conforme se demonstra a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
RECEITA ORÇAMENTÁRIA ORDINÁRIA	R$13,6 BILHÕES
(-) DESPESA ORÇAMENTÁRIA ORDINÁRIA	R$14,0 BILHÕES
= DÉFICIT (I)	R$374,5 MILHÕES
RECEITA ORÇAMENTÁRIA VINCULADA	R$8,9 BILHÕES
(-) DESPESA ORÇAMENTÁRIA VINCULADA	R$7,4 BILHÕES
= SUPERÁVIT (II)	R$1,4 BILHÃO
SUPERÁVIT FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO = II- I	R$1,1 BILHÃO

Quanto à análise da disponibilidade de recursos em caixa, o Estado encerrou o exercício com R$1,8 bilhão.

BALANÇO PATRIMONIAL

A demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais que podem afetar o patrimônio é o Balanço Patrimonial (STN, 2015).

O Balanço Patrimonial é estruturado em Ativo (conjunto de bens e direitos), Passivo (conjunto de obrigações) e Patrimônio Líquido (diferença entre ativo e passivo).

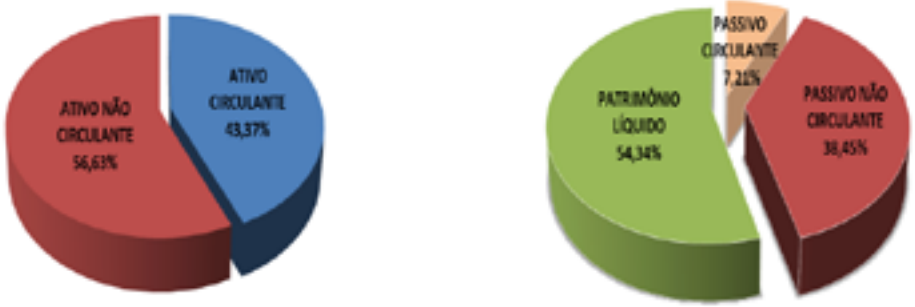
Demonstra-se, a seguir, de forma sintética, o Balanço Patrimonial do Estado:

ATIVO		PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	
ATIVO CIRCULANTE	R$7,9 BILHÕES	PASSIVO CIRCULANTE	R$1,3 BILHÕES
ATIVO NÃO CIRCULANTE	R$10,3 BILHÕES	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	R$7,0 BILHÕES
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	R$9,9 BILHÕES
TOTAL	R$18,2 BILHÕES	TOTAL	R$18,2 BILHÕES

A representação gráfica dos grupos do Ativo e do Passivo, sob o prisma da análise vertical, pode ser assim visualizada:

Gráfico 5.2 - Grupos do Ativo e do Passivo - 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2016.

Observa-se que das origens de recursos, 54,34% são próprias (Patrimônio Líquido) e apenas 7,21% foram registradas como exigíveis a curto prazo, como as contas de empréstimos e financiamentos, mantendo assim boa liquidez corrente do Estado.

O Superávit Financeiro do Balanço Patrimonial é apurado confrontando-se o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro. Em 2016 houve Superávit Financeiro na ordem de R$6,3 bilhões, conforme se demonstra ao lado.

ATIVO FINANCEIRO	R$7 BILHÕES
(-) PASSIVO FINANCEIRO	R$706 MILHÕES
= SUPERÁVIT FINANCEIRO	R$6,3 BILHÕES

Em virtude da importância de seu saldo final, apresenta-se a análise das principais contas registradas no Balanço Patrimonial do Estado no encerramento do exercício de 2016.

- Dívida Ativa

Representa os créditos da Fazenda Pública perante os contribuintes que não quitaram, no prazo, seus compromissos. Podem ser de origem tributária, denominados de Dívida Ativa Tributária, e de origem não tributária, quando correspondentes aos demais créditos da Fazenda Pública.

Em 2016 o estoque final da Dívida Ativa totalizou:

R$16,5 bilhões

Desses direitos o Estado não espera receber o montante de R$16,3 bilhões, por isso registrou como provisão para perdas de créditos inscritos em dívida ativa. O estoque final da dívida ativa teve a seguinte composição:

SALDO INICIAL	R$10,9 BILHÕES	65,94%
(+) INSCRIÇÃO DO PERÍODO	R$3,5 BILHÕES	21,22%
(+) CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS + MULTAS	R$2,8 BILHÕES	17,17%
(-) RECEITA DO EXERCÍCIO (RECEBIMENTOS)	R$129 MILHÕES	0,78%
(-) CANCELAMENTO E DISPENSAS	R$587 MILHÕES	3,54%
SALDO FINAL	R$16,5 BILHÕES	100,00%

O componente que mais influenciou no aumento do estoque da dívida foi a inscrição de créditos (21,22%), ou seja, R$3,5 bilhões deixaram de ser arrecadados pela Fazenda Pública Estadual.

Elevação da inscrição de crédito em 2016, comparado a 2015:

364,64%

Embora o Poder Executivo tenha adotado medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, aliadas às ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, essas medidas não surtiram efeito necessário. Assim, a situação ainda exige reforço das ações governamentais, com o fim de minimizar a atual conjuntura, agregando maior garantia ao Estado.

- Participação Societária

Representa o valor do investimento permanente do Governo do Estado em empresas que atuam no Setor Privado, a maioria delas chamadas de Empresas Controladas.

A participação do Estado nas Empresas Controladas Não Dependentes, avaliada pelo método da Equivalência Patrimonial, totalizou R$1,7 bilhão. Os investimentos estão evidenciados na composição a seguir:

BANPARÁ	R$830 MILHÕES	COSANPA	R$874 MILHÕES
GÁS DO PARÁ	R$119 MIL	CAZBAR	R$24 MILHÕES

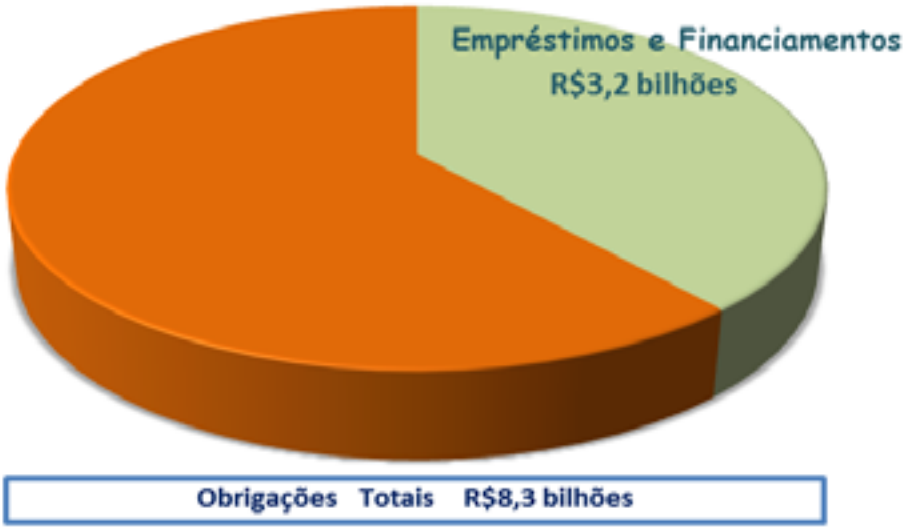
- Obrigações

A conta “Empréstimos e Financiamentos”, integrante tanto do Passivo Circulante quanto do Passivo Não Circulante, apresentou grande representatividade em relação aos compromissos de curto e longo prazo, concentrando exigibilidades na ordem de R$3,2 bilhões, equivalentes a 38,74% do total de R$8,3 bilhões de obrigações.

As obrigações do Estado estão evidenciadas no Balanço Patrimonial, nos subgrupos Passivo Circulante, que são os compromissos que o governo possui vencíveis a curto prazo; e Não Circulante, que são os compromissos vencíveis em prazos mais longos.

Gráfico 5.3 - Representatividade da Conta Empréstimos e Financiamentos

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2016.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia as variações ocorridas no patrimônio, resultantes, ou não, da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício.
O resultado patrimonial é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas (VPA) e diminutivas (VPD).

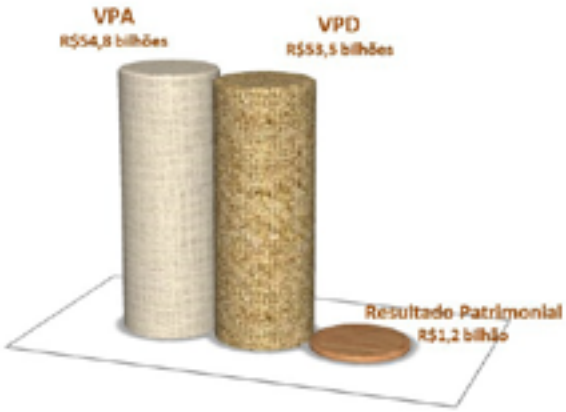
O resultado patrimonial pode ser deficitário (quando as variações ativas são menores que as passivas) ou superavitário (quando as variações ativas são maiores que a passiva).

De acordo com a Demonstração das Variações Patrimoniais o resultado patrimonial atingiu aproximadamente R$1,2 bilhão, evidenciando superávit patrimonial ao Estado e demonstrando o aumento do patrimônio público.

O gráfico demonstra a simetria entre as variações aumentativas e diminutivas, com leve vantagem às VPAs, que ocasionaram resultado patrimonial positivo.

Gráfico 5.4 - Demonstração das Variações Patrimoniais - 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2016.

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

Em consonância com as normas técnicas do Conselho Federal de Contabilidade, a DFC pode ser elaborada pelo método direto ou indireto de maneira a evidenciar as movimentações havidas no caixa e seus equivalentes nos seguintes fluxos: das operações, dos investimentos e dos financiamentos.

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) indica a origem de todo o recurso financeiro que ingressou nos cofres da entidade, a aplicação desse recurso em determinado período e, ainda, o resultado do fluxo de entradas e saídas.

A geração líquida de caixa, que consiste no somatório dos fluxos de caixas líquidos das três atividades apresentadas na DFC (operacional, investimento e financiamento), apresentou-se negativa em R$53,5 milhões, conforme está demonstrado no quadro a seguir:

ATIVIDADES	FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO
(I) OPERACIONAIS	R$1,1 BILHÃO
(II) DE INVESTIMENTO	(R$1 BILHÃO)
(III) DE FINANCIAMENTO	(R$228,3 MILHÕES)
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA (I+II+II)	(R$53,5 MILHÕES)

Ao se apurar o quociente da capacidade de amortização de dívida, considerando todo o passivo estadual, verificou-se que o fluxo de caixa líquido gerado por meio das atividades operacionais é capaz de cobrir apenas 14,20% das dívidas totais do Estado. Todavia, em relação às dívidas de curto prazo do Estado (passivo circulante), constata-se que o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais cobre 89,93% dessas dívidas.

DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O patrimônio líquido do poder público, seu acréscimo ou decréscimo, é demonstrado pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), complementando assim os dados constantes no Balanço Patrimonial e demais demonstrações.

No setor público, a DMPL deve ser elaborada apenas pelas empresas estatais dependentes e pelos entes que as incorporarem no processo de consolidação das contas.

A DMPL do exercício de 2015 apresentou saldo de R$9,7 bilhões. No decorrer do exercício de 2016, em decorrência dos acréscimos e decréscimos nas contas do Patrimônio Líquido, o saldo final registrado na demonstração superou o do ano anterior alcançando o montante de R$10,4 bilhões.

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DAS EMPRESAS CONTROLADAS

As Demonstrações Contábeis das Empresas Controladas Não Dependentes foram examinadas de acordo com as disposições contidas na Lei das Sociedades por Ações, em consonância com as normas do Banco Central do Brasil, do Conselho Monetário Nacional, da Comissão de Valores Mobiliários e em aderência ao processo de convergência às normas internacionais de contabilidade, ao Comitê de Pronunciamentos Contábeis e às Normas Brasileiras de Contabilidade.

As demonstrações Contábeis das Empresas Controladas, executantes do Orçamento de Investimento das Empresas, integram a consolidação das contas do Governo do Estado, e consistem na apresentação consolidada do Balanço Patrimonial, da Demonstração do Resultado do Exercício e Demonstração do Fluxo de Caixa do Banpará, Cosanpa, Gás do Pará, Cazbar.

- Balanço Patrimonial

ATIVO CIRCULANTE	R$3,9 BILHÕES	ACRÉSCIMO DE 21,19% EM RELAÇÃO A 2015
ATIVO NÃO CIRCULANTE 2015	R$4,0 BILHÕES	ACRÉSCIMO DE 1,00% EM RELAÇÃO A 2015
PASSIVO CIRCULANTE 2015	R$4,6 BILHÕES	ACRÉSCIMO DE 0,11% EM RELAÇÃO A 2015
PASSIVO NÃO CIRCULANTE 2015	R$1,6 BILHÃO	ACRÉSCIMO DE 69,56% EM RELAÇÃO A 2015
PATRIMÔNIO LÍQUIDO 2015	R$1,7 BILHÃO	ACRÉSCIMO DE 2,59% EM RELAÇÃO A 2015

- Demonstração do Resultado do Exercício - DRE

BANPARÁ	LUCRO DE R$231,4 MILHÕES
COSANPA	PREJUÍZO DE R$161 MILHÕES
GÁS DO PARÁ	PREJUÍZO DE R$920 MIL
CAZBAR	PREJUÍZO R$40 MIL

Resultado Líquido do Exercício Lucro

R$69,4 milhões

- Demonstração do Fluxo de Caixa - DFC

A DFC demonstra as movimentações de entradas e saídas de caixa de uma entidade em um determinado período e o resultado desse fluxo.

Possibilita avaliar a capacidade de uma Entidade gerar caixa e equivalente de caixa e suas necessidades de liquidez.

As Empresas Controladas Não Dependentes apresentaram saldo de Caixa e Equivalente de Caixa ao final de 2016 nos montantes a seguir demonstrados:

BANPARÁ	R$831,1 MILHÕES
COSANPA	R$8,4 MILHÕES
GÁS DO PARÁ	R$437 MIL
CAZBAR	R$638 MIL

Caixa e Equivalente de Caixa Final

R$840,6 milhões

A Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, estabeleceu regras para que o gestor gerencie o dinheiro público com responsabilidade, ou seja, não se pode gastar mais do que se tem ou tomar empréstimos além do que se pode pagar, por exemplo, e por isso é conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Aos Tribunais de Contas cabem fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas nessa lei.

O cumprimento de limites e metas estabelecidos pela LRF pode ser visualizado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que são publicados no Diário Oficial do Estado e disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda (www.sefa.pa.gov.br), em razão do que dispõe os artigos 48 e 49 da LRF sobre a **transparência da gestão fiscal.**

O **Relatório de Gestão Fiscal** do **Poder Executivo** evidencia que o Estado do Pará manteve o equilíbrio das contas públicas por meio do cumprimento dos limites, conforme a seguir demonstramos. Mas, antes disso, é necessário informar que a **Receita Corrente Líquida** (RCL) constitui a base legal para apuração de alguns limites fixados pela LRF ou pelo Senado Federal (art. 30, LRF).

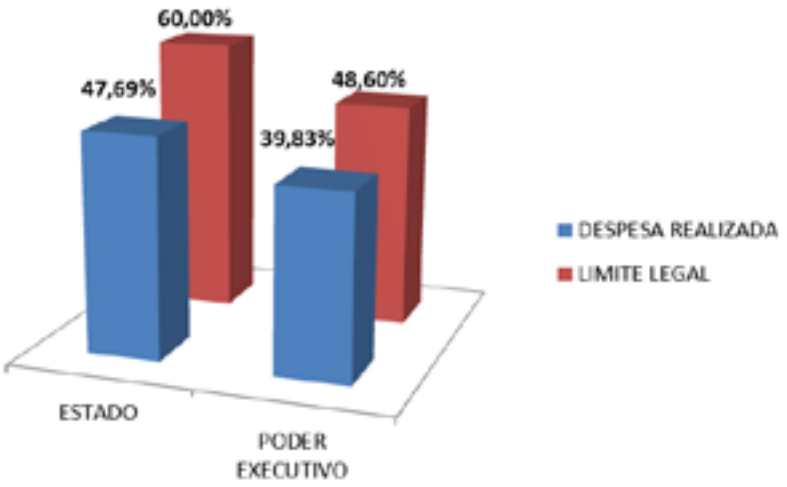
(Em percentual)

Nota: (1) Limite estabelecido conforme Resolução do Senado Federal nº43/2001.
(2) Valor apurado sem o Imposto de Renda Retido na Fonte, conforme entende o TCE-PA, Resolução nº 16.769/2003.

Para os Estados, a Constituição Federal/1988, art. 169, combinado com a LRF, art. 19, inc. II, estabeleceu o limite global de 60% da RCL para gastos com pessoal. O Estado do Pará, incluindo todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e Ministério Público Estadual, efetuou gastos equivalentes a 47,69% da RCL, situando-se dentro do limite estabelecido na LRF.

Gráfico 6.1 - Despesas com Pessoal do Estado e Poder Executivo - 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2016.

A LRF institui mecanismos de controle para que as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro de cada ano, não fiquem desprovidas de recursos financeiros para pagamento, fazendo onerar o orçamento seguinte. Então criou regra para que o Gestor Público, ao assinar um contrato com uma empresa para prestação de serviços, por exemplo, deixe em caixa o dinheiro para pagamento dessas despesas, caso não tenham sido pagas dentro do exercício em que o contrato foi firmado.

Os Demonstrativos do RGF que permitem verificar essa regra são: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar.

O Poder Executivo apresentou, ao final do exercício de 2016, **disponibilidade de caixa bruta** de R$7 bilhões e obrigações financeiras na ordem de R$699,8 milhões; por conseguinte, confrontando os respectivos valores, apurou-se **disponibilidade de caixa líquida** de R$6,3 bilhões, demonstrando que o Poder Executivo possuiu saldo suficiente para pagar os compromissos a serem concretizados no exercício seguinte (R$6,7 milhões), conforme segue:

(Em R$ milhares)

Destinação de recursos	Disponibilidade de cx Bruta	Obrigações Financ.		Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em RP não Processados do Exercício)	Restos a pg Empenhados e Não Liquidados do Exerc.	Empenhados Não Liquidados Cancelados (Não inscritos por insuficiência Financeira)
		Restos a pg Liquidaddos e Não Pagos	Demais Obrigações Financeiras			
Total de Recursos Vinculados[1]	6.178.060	75.649	118.661	5.983.750	2.788	-
Total dos Recursos Não Vinculados[2]	868.637	120.898	384.653	363.086	3.945	-
Total	7.046.697	196.547	503.314	6.346.836	6.733	-

1 Recursos que só podem ser utilizados em uma finalidade específica, por exemplo, os recursos do Fundo Estadual de Saúde só podem ser utilizados na saúde.
2 Recursos que não possuem finalidade específica, então o governo pode gastar em qualquer área que julgar necessária.

O **Regime Previdenciário Próprio dos Servidores do Estado** também apresentou disponibilidade financeira suficiente (R$4,9 bilhões) para o pagamento de compromissos a curto prazo (R$2,9 milhões) e os compromissos a serem concretizados no exercício seguinte (R$10 milhões).

O **Relatório Resumido da Execução orçamentária** demonstrou que o **Resultado Primário** de R$647,6 milhões alcançado pelo Estado do Pará foi superior a sua meta estabelecida de R$20,3 milhões, indicando que o governo contribui para a redução do endividamento do setor público, já que quanto maior for o resultado primário, maior será a disponibilidade de recursos para o pagamento das dívidas ou realização em outros investimentos.

Gráfico 6.2 - Resultado Primário - 2016

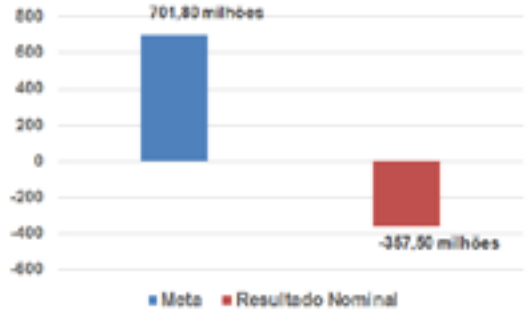
(Em percentual)

Fonte: Siafem 2016.

O **Resultado Nominal** obtido pelo Estado (negativo em R$357,5 milhões) foi inferior ao previsto nas metas fiscais (R$701,8 milhões), indicando que o Pará endividou-se menos do que o valor máximo estabelecido na LDO.

Gráfico 6.3 - Resultado Nominal - 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2016.

O **Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias** revela que as receitas destinadas a custear o RPPS, em 2016, no total de R$2,2 bilhões, não cobriram as despesas previdenciárias do mesmo período (R$3,1 bilhões), resultando no déficit de R$ 956,3 milhões.

A LRF dispõe no art. 44 que não é permitido aplicar os recursos provenientes da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes, ressalvadas as destinadas por lei aos regimes de previdência social dos servidores públicos. Assim, o governo, ao dispor de um bem ou direito, não pode investir o produto dessa receita em despesas relacionadas ao funcionamento da Administração Pública.

Em 2016, a receita de **alienação de ativos** (bens móveis e imóveis) totalizou R$1,9 milhão, embora tenha sido contabilizado o montante de R$1,2 milhão. A divergência decorreu do registro contábil em conta inadequada (Outras Receitas Diversas) no montante de R$652,5 mil.

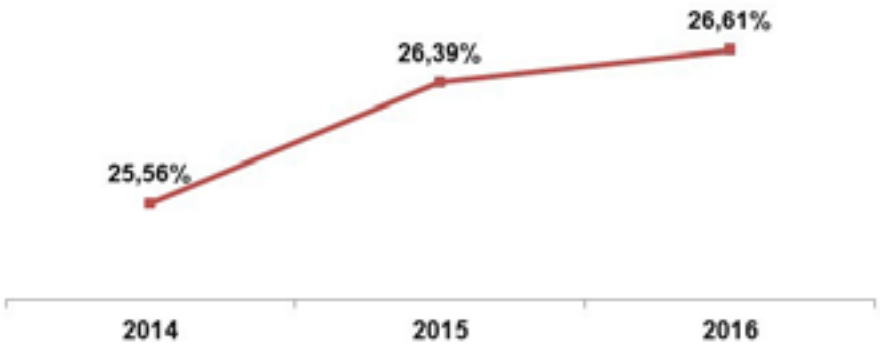
Do montante de R$1,9 bilhão, R$127 mil foi aplicado em despesas de Investimentos, atendendo a LRF. Do saldo remanescente, R$1,3 milhão ficou registrado corretamente como disponibilidade de caixa na fonte de recursos 0123 (Recursos Provenientes da Alienação de Bens) e R$442,7 mil foram registrados indevidamente na fonte 0118 (Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário), já que o uso desse código não possibilita acompanhar a correta destinação daqueles recursos.

Por exigência da Constituição Federal (CF), parte da receita pública deve ser destinada a áreas como, educação e saúde, estabelecendo percentuais mínimos de aplicação. Além disso, estabelece que parte de alguns impostos estaduais, como ICMS e IPVA, deve ser transferido aos Municípios do respectivo Estado. Há ainda outras normas legais que tratam da aplicação obrigatória de recursos pelo governo do Estado, conforme se demonstra a seguir.

Não menos que 25% da Receita Líquida Resultante de Impostos (RLRI) devem ser aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme determina o art. 212 da CF/1988. No exercício de 2012, o Estado aplicou R$3,8 bilhões em gastos na MDE, equivalentes a 26,61% da RLRI, ficando 1,61 p.p. acima do limite mínimo estabelecido, evidenciando tendência de crescimento, comparado aos exercícios de 2014 e 2015.

Gráfico 7.1 - Despesas com MDE - 2014 a 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2014, 2015, 2016.

Demonstrou, então, o Estado do Pará estar cumprindo com sua obrigação de destinar recursos para a educação conforme o limite estabelecido pela Constituição Federal.

Para fortalecer a educação básica (educação da creche ao ensino básico), foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006.

Os recursos desse Fundo provêm da União, dos Estados e dos Municípios, e são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, com base no censo escolar do ano anterior.

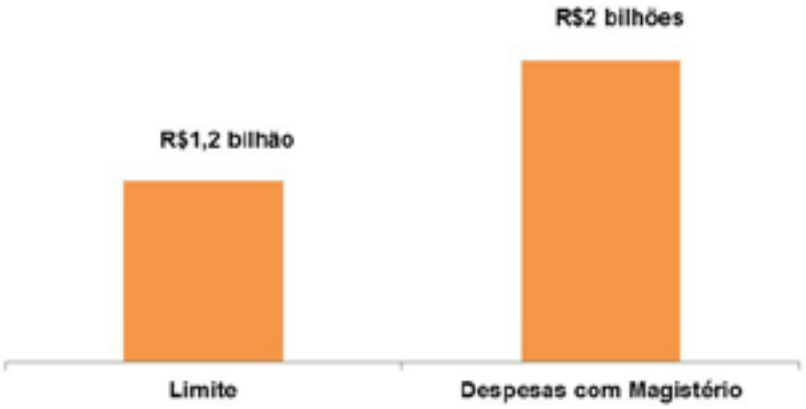
Em 2012, o Estado do Pará contribuiu com R$2,6 bilhões e, quando da distribuição dos recursos arrecadados pelo Fundeb, recebeu R$2 bilhões.

A Lei Federal n° 11.494/2007, no art. 22, estabelece que 60%, no mínimo, dos valores que o Estado recebe do Fundeb, correspondente a R$1,2 bilhão em 2016, devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede

pública. Considerando que a remuneração desses profissionais chegou a R$2 bilhões, o Estado do Pará aplicou 100% dos recursos recebidos do Fundo, cumprindo o disposto na Lei Federal.

Gráfico 7.2 - Despesas com a Remuneração do Magistério da Educação Básica - 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2016.

De acordo com a Constituição Federal/1998 (art. 158) e a Constituição Estadual (art. 225), parte dos impostos e contribuições arrecadados pelo Estado deve ser transferida aos seus Municípios. No exercício de 2016, coube ao Estado do Pará transferências constitucionais aos Municípios no montante de R$2,8 bilhões, do qual 99,67% foram repassados dentro do mesmo exercício (R$2,82 bilhões) e 0,32%, correspondente a R$9,3 milhões, no exercício seguinte.

Tabela 7.1 - Transferências Constitucionais aos Municípios - 2016

(Em R$ milhares)

INCIDÊNCIA	VALOR DEVIDO (A)	TRANSFERIDO EM 2016 (B)	TRANSFERIDO EM 2017 (A-B)
25% do ICMS	2.520.497	2.512.099	8.398
50% do IPVA	251.218	250.260	958
25% do IPI	56.684	56.684	-
25% da CIDE	9.979	9.979	-
TOTAL	**2.838.378**	**2.829.023**	**9.356**

Fonte: Siafem 2016 e 2017.

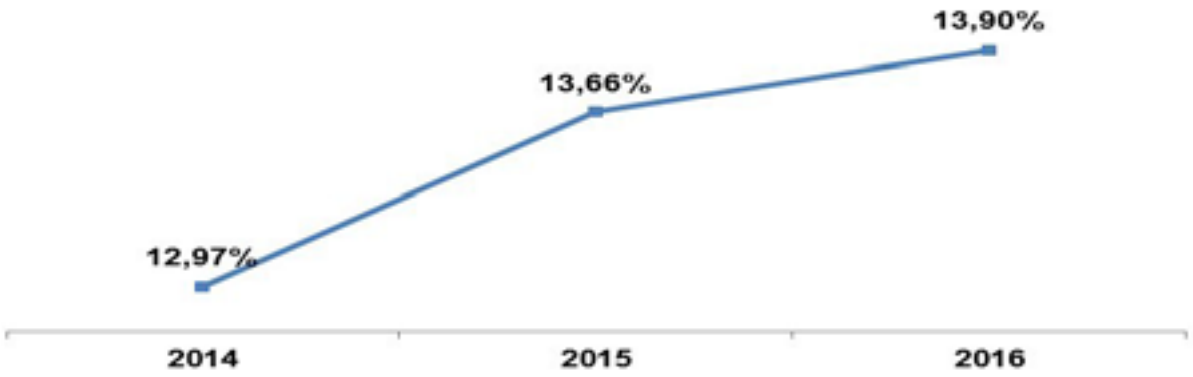
Outra obrigação instituída pela Constituição Federal/1998 aos Estados é a aplicação de pelo menos 12% da RLRI nas ações de serviços públicos de saúde. A RLRI, em 2016, chegou a R$14,5 bilhões, incluídas as receitas de Transferências Constitucionais e legais e excluídos os valores transferidos por força da Constituição Federal/1998 e normas legais.

Aplicando-se o percentual de 12% sobre a RLRI tem-se o montante mínimo de R$ 1,7 bilhão a ser aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2016. A contabilidade registrou gastos de R$2 bilhões, equivalentes a 13,9% da RLRI, ou seja, 1,9 p.p. acima do limite mínimo obrigatório, cumprindo-se, portanto, à determinação constitucional.

O gráfico a seguir demonstra que as despesas com ações e serviços públicos de saúde ocorridas em 2016 têm sido crescentes na série histórica 2014-2016.

Gráfico 7.3 - Despesas com Saúde - 2014 a 2016

(Em percentual)

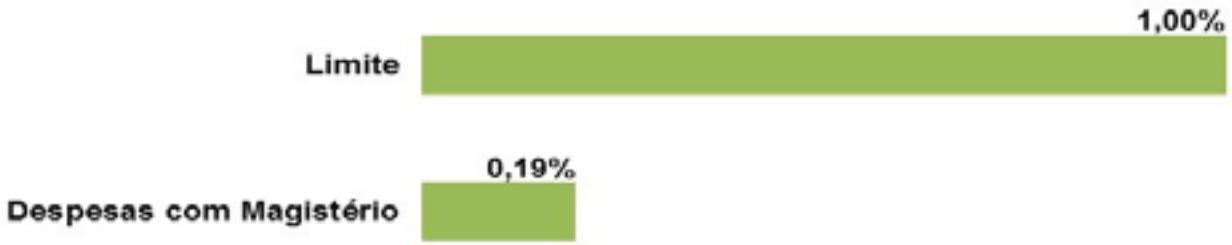


Fonte: Siafem 2014, 2015, 2016.

As despesas com publicidade são limitadas a 1% da dotação orçamentária de cada Poder, conforme dispõe a Constituição Estadual, art. 22, § 2º. O Poder Executivo empenhou despesas no montante de R$41,6 milhões, equivalentes a 0,19% de sua dotação orçamentária, situando-se dentro do limite legal.

Gráfico 7.4 - Despesas com Publicidade do Poder Executivo - 2016

(Em percentual)



Fonte: Siafem 2014, 2015, 2016.

Auditoria Especial (AOP) é uma ferramenta moderna de fiscalizar a gestão pública, porque além de preocupar-se com os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, como nas auditorias tradicionais, a AOP se preocupa com resultados dos gastos efetuados pelo gestor, segundo as políticas públicas definidas por ele.

Nesse aspecto, o TCE-PA realizou auditoria operacional nas funções Saneamento Básico e Educação.

O saneamento básico é condição elementar para a preservação do meio ambiente, serviço essencial à saúde da coletividade e elemento integrador da qualidade de vida dos indivíduos.

Saneamento Básico

A AOP avaliou o programa governamental água para Todos no que se refere às questões específicas de abastecimento de água. Para isso, o TCE-PA buscou respostas para as seguintes questões:

I. O planejamento das ações apresentam fragilidades que possam comprometer o acesso da população ao abastecimento de água?
II. Como vem sendo realizado o gerenciamento das ações implementadas para melhoria do abastecimento de água?
III. Os beneficiários das ações estão recebendo água com qualidade, quantidade e regularidade?

O amplo trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria foi realizado mediante visitas a 16 municípios, coleta de dados a partir de entrevistas e questionários (presencial e via correio), assim como pesquisa documental e banco de dados. As principais constatações foram:

1. FRAGILIDADES DO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA:

a. Ausência de política estadual formalmente estabelecida, com objetivos e metas para a universalização do abastecimento de água no Estado;

b. Ausência de diagnóstico preciso para o planejamento das ações de Abastecimento de Água;

c. Ausência de Planos Municipais de Saneamento Básico;

d. Precariedade dos instrumentos jurídicos que regem as concessões.

2. DEFICIÊNCIAS NOS MECANISMOS DE GERENCIAMENTO DAS AÇÕES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE VIGILÂNCIA DA QUALIDADE DA ÁGUA:

a. Ausência de manuais e/ou normas próprias para planejar, gerenciar e executar ações de abastecimento de água;

b. Desarticulação entre o órgão gerenciador e os órgãos implementadores das ações de abastecimento de água;

c. Necessidade de melhoria nos mecanismos de controle das obras entregues pela Seidurb/Sedop aos municípios e à Cosanpa;

d. Precariedade dos mecanismos de controle social.

3. PRECARIEDADE DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA PRESTADO À POPULAÇÃO:

a. Insatisfação dos usuários quanto à qualidade, quantidade e regularidade da água.

Educação

A AOP avaliou os programas do governo voltados à gestão e à infraestrutura das escolas públicas estaduais de ensino médio. Para isso, o TCE-PA buscou respostas para as seguintes questões:

> A educação é o fio condutor do desenvolvimento das potencialidades do ser humano, pressuposto de subsistência numa sociedade que adota o trabalho e a livre iniciativa como seus pilares e fator chave para a superação da pobreza e do subdesen-volvimento em um país como o Brasil.

I. De que forma a Secretaria de Educação tem buscado o aperfeiçoamento da gestão das escolas?

II. Em que medida a infraestrutura das escolas proporciona condições necessárias para atendimento das demandas do ensino médio?

Os trabalhos da AOP foram realizados em 2013 por meio de visitas de estudo a 28 escolas, distribuídas entre 12 municípios integrantes de 06 regiões. Os dados foram coletados por meio de observação direta, requisição de documentos, entrevistas e questionários, aplicados de forma presencial ou encaminhados via malote da Seduc, além de pesquisa documental e em banco de dados. As principais constatações foram:

1. INSUFICIÊNCIA DE AÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE ENSINO MÉDIO

a. Deficiência no processo de elaboração, revisão e implementação do Projeto Político Pedagógico (PPP) e planejamento anual das escolas públicas de Ensino Médio;

b. Deficiência no apoio, acompanhamento e avaliação do desempenho da escola e de seus gestores por parte da Seduc/URE/USE;

c. Deficiência de supervisão da Seduc/UREs/USEs nas escolas públicas de ensino médio;

d. Baixa participação social na gestão das escolas públicas de ensino médio.

2. INFRAESTRUTURA PRECÁRIA PARA O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO

a. Infraestrutura precária das escolas públicas de ensino médio.

3. AÇÕES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) PARCIALMENTE ALINHADAS COM AS NECESSIDADES DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO MÉDIO

Resultado do Monitoramento da Auditoria Operacional.

Concluídos os trabalhos de auditoria, o TCE-PA, por meio das Resoluções nº 18.429/2013 e 18.571/2014, formulou recomendações aos responsáveis para a implementação de ações capazes de modificar o cenário encontrado.

O acompanhamento das recomendações é efetuado pelo instrumento de fiscalização denominado Monitoramento, que foi efetuado pelo TCE-PA nos anos de 2015 e 2016, cujo resultado encontra-se assim sintetizado:

Saneamento

A partir do monitoramento das deliberações constantes da Resolução TCE-PA nº 18.429/2013, constatou-se que a Cosanpa teve 20% de suas ações implementadas, 13% parcialmente implementadas, 46% em implementação, 13% não implementadas e 8% não aplicáveis. Por sua vez, a Seidurb/Sedop registrou 10,52% de ações implementadas, 10,52% parcialmente implementadas, 26,32% em implementação, 42,12% não implementadas e 10,52% não aplicáveis.

Os dados evidenciam que as ações da Cosanpa e da Seidurb/Sedop não foram suficientes para reverter o cenário de precariedade dos serviços públicos de abastecimento de água e demonstram que esses jurisdicionados devem intensificar suas atividades e investimentos de modo a ampliar a cobertura, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico destinados à população.

Educação

O monitoramento das deliberações constantes da Resolução nº 18.571/2014 demonstrou que a Seduc deixou de cumprir 80% das ações destinadas a atender as recomendações desta Corte de Contas. A baixa adesão às recomendações indica a manutenção do cenário relatado em 2013, evidenciando a necessidade de melhorias da gestão e da infraestrutura das escolas de ensino médio.

A análise da prestação de contas do governador do Estado, referente ao exercício anterior (2015), resultou na formulação de 30 recomendações para cumprimento Pelo Poder Executivo, conforme Resolução TCE-PA nº 18.820, de 23 de maio de 2016.

Após a análise das providências adotadas, verificou-se que 01 recomendação, inerente à contabilização e evidenciação de recursos de transferências de instituições privadas, não pode ser avaliada, já que no exercício sob análise (2016) não foram evidenciadas receitas dessa natureza. Então, das 29 recomendações avaliadas, 19 foram consideradas atendidas, 02 atendidas parcialmente e 08 não atendidas, correspondentes a 65%, 7% e 28%, respectivamente, como segue:

Quadro 9.1 - Avaliação das Recomendações Formuladas

RECOMENDAÇÕES			
ITEM	**ATENDIDAS**	**NÃO ATENDIDAS**	**ATENDIDAS PARCIALMENTE**
Instrumentos de Controle	-	03	-
Instrumentos de Planejamento	15	03	-
Execução da Despesa	02	-	-
Demonstrações Contábeis	01	02	02
Limites Constitucionais	01	-	-
TOTAL	**19**	**08**	**02**

Fonte: Ofício AGE nº 967/2016-GAB e anexos e BGE 2016.
Nota: O Relatório de análise contém 29 recomendações. Durante a sessão plenária de 2016 foi inserida 01 recomendação, totalizando 30 recomendações.

A fim de avaliar o desempenho do Poder Executivo no atendimento às recomendações deste TCE, as informações atuais foram comparadas às informações dos anos anteriores, como segue:

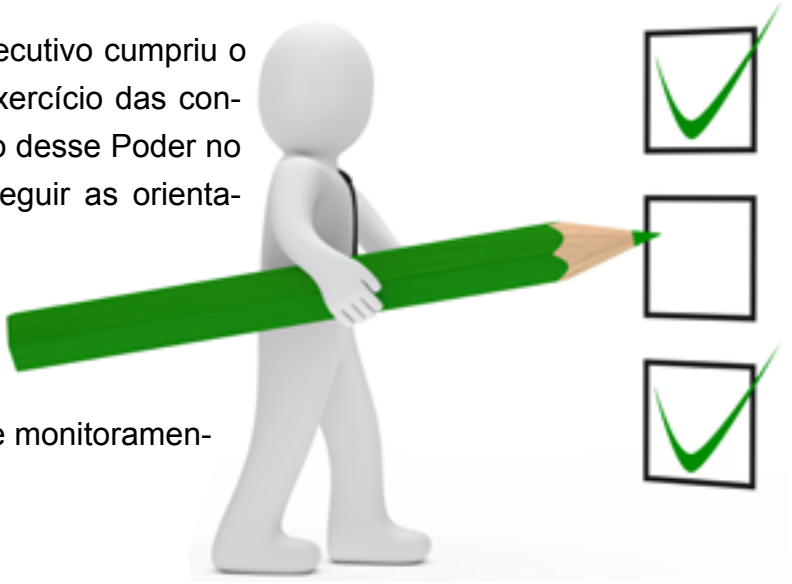
Tabela 9.1 - Índice de Avaliação das Recomendações Formuladas

RECOMENDAÇÕES(1)	2014	AV	2015	AV	2016	AV
Atendidas	13	46%	11	33%	19	65%
Não Atendidas	12	43%	21	64%	08	28%
Atendidas Parcialmente	03	11%	01	03%	01	07%
TOTAL	**28**	**100%**	**33**	**100%**	**29**	**100%**

Fonte: Relatório de análise das contas de governo 2014 e 2015.
Nota: (1) Recomendações passíveis de avaliação.

Os dados demonstram que o Poder Executivo cumpriu o maior número de recomendações no exercício das contas sob análise, demonstrando o esforço desse Poder no aprimoramento da gestão pública ao seguir as orientações emitidas por este TCE.

As recomendações ainda não atendidas foram reiteradas no relatório de análise das contas de governo e serão objeto de monitoramento até a sua implementação.



Durante a sessão plenária, onde se reúnem os Conselheiros, inclusive representante do Ministério Público de Contas (MPC), o Conselheiro relator apresentou o seu relatório de exame das contas do governador, com base no relatório da comissão de análise técnica.

Após a audiência do MPC, manifestação do representante do Poder Executivo e discussão sobre a matéria entre os conselheiros, o Relator proferiu o seu voto de Parecer Prévio favorável à aprovação das contas, com emissão de 19 recomendações ao chefe do Poder Executivo, tendo sido recepcionado por unanimidade pelo Plenário, que aprovou a seguinte Resolução:

RESOLUÇÃO Nº. 18.920

(Processo nº. 2017/50863-0)

O Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Pará, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

Considerando o disposto no art. 116, inciso I, da Constituição do Estado, combinado com o art. 30 da Lei Complementar n. 081, de 26 de abril de 2012 (Lei Orgânica do TCE-PA) e com as normas constantes da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

Considerando o disposto no art. 102 do Regimento do Tribunal de Contas do Estado do Pará;

Considerando o que consta do Processo 2017/50863-0;

Considerando que as contas do Governador, exercício de 2016, foram prestadas no prazo e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;

Considerando que os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, bem como os demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estão em conformidade com as normas legalmente prescritas;

Considerando que foram observados os limites de despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

Considerando que os limites de endividamento, realização de operações de crédito, pagamento da dívida e concessões de garantias, previstos na LRF, também foram cumpridos;

Considerando que, além do cumprimento de outros limites, houve a observância dos limites mínimos constitucionais para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando os votos dos Excelentíssimos Senhores Conselheiros (Anexo);

RESOLVE, unanimemente:

1. Emitir Parecer Prévio favorável à aprovação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, SIMÃO ROBISON OLIVEIRA JATENE, referentes ao exercício financeiro de 2016;

2. Encaminhar ao Poder Executivo as seguintes RECOMENDAÇÕES:

2.1. QUANTO AOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE

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

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

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

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

2.2. QUANTO AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

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

2.2.2. Que apenas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC), consideradas novas, constem no Demonstrativo da Margem Líquida de Expansão, de acordo com o disposto na LRF, art. 17, bem como conste seu detalhamento na Memória de Cálculo;

2.2.3. Que no Orçamento Geral do Estado, a função 09 - previdência Social, e subfunção 272 - Previdência do Regime Estatutário, da unidade gestora Igeprev, seja classificada sem a utilização do código neutro “0000”, para o Programa;

2.2.4. Que a Revisão do PPA 2016-2019 seja considerada como uma das etapas do Ciclo do Planejamento e gestão, de modo que os fundamentos do Modelo de Gestão do Plano não fiquem prejudicados;

2.2.5. Que os indicadores de processo sejam aferidos, anualmente, por Programas Temáticos, quanto à eficiência e à eficácia;

2.2.6. Que sejam disponibilizados no sistema de monitoramento e avaliação, relatórios gerenciais consolidados por indicadores de processo e de resultado, por metas regionalizadas, por metas físicas e financeiras, por programa e por região de integração, dentre outros;

2.3. QUANTO À REALIZAÇÃO DA RECEITA E À EXECUÇÃO DA DESPESA

2.3.1. Que a arrecadação das Receitas de Contribuições do Funsau e do FASPM seja contabilizada de forma segregada nas respectivas subalíneas, a fim de não comprometer a transparência da informação;

2.3.2. Que receitas e despesas, registradas contabilmente em contas de ajuste (364010201, 365010201, 464010401), sejam também registradas no sistema orçamentário;

2.3.3. Que as receitas legalmente vinculadas à finalidade específica sejam utilizadas exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, permitida a liberdade para alocação de 30% do arrecadado, com fulcro no art. 76-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

2.4. QUANTO ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.4.1. Que, no agrupamento de contas semelhantes, os saldos agregados não ultrapassem 0,1 (um décimo) do respectivo grupo de contas, aplicando-se, por analogia, a Lei nº 6.404/76, art. 176, § 2º, como forma de garantir a transparência e efetiva evidenciação dos itens contábeis;

2.4.2. Que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista apresentem as respectivas demonstrações contábeis com base nos registros efetuados no sistema único de contabili-

dade (Siafem), que se encontra ajustado ao novo PCASP, abstendo-se de utilizar sistemas paralelos que divirjam do Siafem;

2.4.3. Que o cancelamento de Restos a Pagar processados, inscritos em exercícios anteriores, seja procedido de justificativa no histórico de documentos no Siafem, e as obrigações a pagar remanescentes sejam registradas contabilmente no exigível de curto ou longo prazo;

2.4.4. Que sejam reforçadas as medidas existentes para reduzir o saldo do estoque da dívida ativa do Estado, com o objetivo de incrementar a arrecadação da receita tributária e não tributária, inclusive quanto aos valores referentes às decisões deste Tribunal;

2.5. QUANTO ÀS AUDITORIAS OPERACIONAIS EM TEMAS ESPECÍFICOS

2.5.1. Que sejam intensificadas as ações nas políticas públicas da Cosanpa e Sedop, de modo a ampliar a cobertura, qualidade e sustentabilidade dos serviços de saneamento básico destinados à população, em obediência à Resolução TCE-PA nº 18.429/2013, que dispõe sobre a auditoria operacional realizada na função Saneamento, acolhendo integralmente os achados, recomendações, determinações e as proposições de melhoria apresentados na referida Resolução;

2.5.2. Que sejam intensificadas as ações nas políticas públicas da Seduc, de modo a melhorar a gestão e infraestrutura das escolas de ensino médio, em obediência à Resolução TCE-PA nº 18.571/2014, que dispõe sobre a auditoria operacional realizada na função Educação, acolhendo integralmente os achados, recomendações, determinações e as proposições de melhoria apresentados na referida Resolução;

3. Fixar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data da publicação do Parecer Prévio, para que o Poder Executivo apresente a esta Corte de Contas as providências adotadas para o atendimento às RECOMENDAÇÕES formuladas, subsidiando a plena fiscalização deste Tribunal de Contas mediante monitoramento;

4. Determinar a remessa dos presentes autos, incluindo o Parecer Prévio desta Corte de Contas, à Assembleia Legislativa do Estado, em atendimento ao prazo constitucional, até o próximo dia 02 junho de 2017, considerando que o julgamento político-administrativo compete àquele Parlamento.

Plenário "Conselheiro Emílio Martins", em Sessão Extraordinária de 24 de maio de 2017.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
Presidente

LUIS DA CUNHA TEIXEIRA
Relator

NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES

CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR

ODILON INÁCIO TEIXEIRA

ROSA EGÍDIA CRISPINO C. LOPES

Presente à sessão o Procurador Geral do Ministério Público de Contas,
Dr. FELIPE ROSA CRUZ.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ
Travessa Quintino Bocaiúva, 1585
Cep: 66035-903 Fone: (91) 3210-0555
Belém - Pará - Brasil

www.tce.pa.gov.br