



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA



EDVALDO FERNANDES DE SOUZA

**UMA VISÃO SISTÊMICA DO CONTROLE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NA
POLÍTICA AMBIENTAL DO EXECUTIVO PARAENSE**

BELÉM-PA
2022

EDVALDO FERNANDES DE SOUZA

**UMA VISÃO SISTÊMICA DO CONTROLE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NA
POLÍTICA AMBIENTAL DO EXECUTIVO PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública Municipal

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosana Fernandes

BELÉM-PA
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará

F363v

Fernandes de Souza, Edvaldo.
UMA VISÃO SISTÊMICA DO CONTROLE DOS CRÉDITOS
ADICIONAIS NA POLÍTICA AMBIENTAL DO EXECUTIVO
PARAENSE/ Edvaldo Fernandes de Souza. — 2022.
132 f.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Rosana Fernandes
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de
Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão
Pública, Belém, 2022.

1. Controle Externo. 2. Tribunal de Contas. 3. Políticas Públicas. 4.
Orçamento. 5. Meio Ambiente. I. Título.

CDD 658.154

EDVALDO FERNANDES DE SOUZA

**UMA VISÃO SISTÊMICA DO CONTROLE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NA
POLÍTICA AMBIENTAL DO EXECUTIVO PARAENSE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública Municipal

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosana Fernandes

Aprovada em: 25/10/2022

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Rosana Pereira Fernandes
Orientadora (PPGGP – NAEA/UFPA)

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Examinador Interno (PPGGP – NAEA/UFPA)

Prof. Thales Samuel Matos Belo
Examinador Externo (FABEL, CESUPA, UNAMA)

Prof.^a Dr.^a Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Examinadora interna (suplente) – PPGGP/NAEA/UFPA

A Deus, por sempre me dar força em todos os momentos.
Aos meus pais, Antonio e Vera, e aos meus irmãos, por
sempre me estimularem a aprender e a evoluir na vida.
À minha, amada Milene, e à pequena Isabelly, por me
reernegirazem diariamente como exemplos de força e
resiliência.

AGRADECIMENTOS

Muita gratidão à minha família, que me apoiou nas andanças da vida e sempre compreendendo que eu estava percorrendo minha jornada.

Meu agradecimento ao meu amor, Milene Cunha, que sempre me apoiou e incentivou-me quando “travava” pelas dificuldades da vida.

Agradeço à minha orientadora, Rosana Fernandes, por ter me acolhido, ensinado e, principalmente, ter compreendido os momentos de mudanças e dificuldades nessa jornada do Mestrado. Muitos foram os desafios, ainda assim, adaptamo-nos e evoluímos, tanto que posso dizer que saio do Mestrado um pouco melhor.

Aos amigos da turma de Mestrado Profissional da UFPA, aos quais agradeço de coração pela parceria, apoio e risadas para descontrair no ambiente de um mestrado que tanto nos exige.

Agradeço, ainda, por todo o aprendizado que os professores do Mestrado com suas experiências acadêmicas e de vida sendo ofertadas aos alunos e que acreditaram na gente.

Igualmente, registro meu agradecimento às amigas que construí na minha vida profissional, em especial, à SEPLAD (ainda SEPLAN no meu tempo) e ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, referente ao qual, com os dias, formaram-se questionamentos e reflexões, que tentei trazer para este trabalho como uma provocação ao leitor. Sou grato também pelo aprendizado e paciência das colegas Hellen Brancalhão e Raquel Serruya.

Por fim, agradeço a todos que apoiaram, acreditaram e permitiram a construção desta pesquisa, sobretudo, ao meu gabinete (Guilherme, Magali, Márcia, Renato, Cristina, Leandro e Luan), em que somos preparados para a vida!

RESUMO

A pesquisa aborda como o Tribunal de Contas do Estado do Pará atua no controle das alterações orçamentárias relacionadas às políticas ambientais, de modo a identificar se há uma preponderância da ótica estritamente legal e uma fragilidade na fiscalização das ações de gestão ambiental quanto ao alcance do maior benefício e menor custo na alocação ótima de recursos. Para melhor compreensão relacionada à complexidade da sociedade, o estudo considera a concepção teórica da visão sistêmica, tendo como um dos principais teóricos Niklas Luhmann, cujo objetivo é o de verificar o exercício do controle dos créditos adicionais pelo Governo do Estado do Pará para promover ações associadas à preservação e à conservação do meio ambiente. Tendo o Pará como delimitação espacial, o marco temporal da pesquisa é de quatro anos, considerando o período do Plano Plurianual 2016-2019. As políticas ambientais fazem parte de um rol de direitos tratados na Constituição Federal de 1988 e que devem ser executados pelo Estado com vistas à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Para tanto, o Estado planeja e executa as políticas públicas com a utilização do orçamento e demais normativos com a necessária flexibilização do planejamento via créditos adicionais. A atuação do Tribunal de Contas, no controle da execução orçamentária, promove tais políticas alinhadas aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, associadas ao cumprimento da legalidade como requisito para que o gestor público conduza as ações governamentais, embora não suficiente, visto que os atuais princípios fortaleceram funções como a orientadora e pedagógica dos tribunais de contas, ponderando que os recursos públicos são escassos e devem ser utilizados de modo a proporcionar a efetividade das políticas públicas. Sob uma perspectiva do avanço normativo e evolução da abordagem do controle externo sobre os créditos adicionais, a eficiência deve ser garantida no sistema político administrativo como forma de vedar os meios inapropriados das tarefas em que ocorra a minimização dos custos dos produtos e permita a maximização na combinação dos insumos. Nesse sentido, diante da complexidade da sociedade moderna, a visão heurística foi a abordagem para melhor compreender o papel do Tribunal de Contas no envolvimento da comunicação com a administração pública na implementação das ações de meio ambiente para a defesa e a preservação deste sob a ótica da legalidade e eficiência.

Palavras-chave: Controle Externo. Tribunal de Contas. Políticas Públicas. Orçamento. Meio Ambiente.

ABSTRACT

The research addresses how the Court of Auditors of the State of Pará acts in the control of budgetary changes related to environmental policies, in order to identify whether there is a preponderance of the strictly legal perspective and a weakness in the inspection of environmental management actions regarding the reach of the highest benefit and lower cost in the optimal allocation of resources. For a better understanding of the complexity of society, the study considers the theoretical conception of the systemic view, having Niklas Luhmann as one of the main theorists, whose objective is to verify the exercise of control of additional credits by the Government of the State of Pará to promote associated actions the preservation and conservation of the environment. With Pará as a spatial delimitation, the time frame of the research is four years, considering the period of the 2016-2019 Multiannual Plan. Environmental policies are part of a list of rights dealt with in the Federal Constitution of 1988 and that must be implemented by the State with a view to preserving an ecologically balanced environment for present and future generations. To this end, the State plans and executes public policies using the budget and other regulations, with the necessary flexibility in planning via additional credits. The performance of the Court of Auditors, in the control of budget execution, promotes such policies in line with the constitutional principles that guide public administration, associated with compliance with legality as a requirement for the public manager to conduct government actions, although not sufficient, since the current principles have strengthened functions such as guiding and teaching the courts of accounts, considering that public resources are scarce and must be used in order to provide the effectiveness of public policies. From the perspective of normative progress and evolution of the approach of external control over additional credits, efficiency must be guaranteed in the administrative political system as a way of sealing off inappropriate means of tasks in which the minimization of product costs occurs and allows the maximization in the combination of inputs. In this sense, given the complexity of modern society, the heuristic approach was the approach for a better understanding of the role of the Court of Auditors in the involvement of communication with the public administration in the implementation of environmental actions for the defense and preservation of this from the perspective of legality and efficiency.

Keywords: External Control. Audit Office. Public Policy. Budget. Environment. Efficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Classificação do procedimento técnico da pesquisa	50
Figura 2 – Estrutura da pesquisa	50
Figura 3 – Classificação dos créditos adicionais	60
Figura 4 – Síntese do processo orçamentário	68
Gráfico 1 – Média de créditos adicionais por função – período 2016 a 2019 (%).....	98
Gráfico 2 – Créditos orçamentários do Programa Governança para Resultados (%).....	101
Gráfico 3 – Créditos orçamentários do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (%)	102
Gráfico 4 – Créditos orçamentários do Programa Manutenção da Gestão (%).....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil dos gestores entrevistados	44
Quadro 2 – Variáveis norteadoras da pesquisa	46
Quadro 3 – Componentes da programação qualitativa do orçamento	93
Quadro 4 – Dados abordados quanto à flexibilização orçamentária nas políticas ambientais	104
Quadro 5 – Dados abordados quanto às políticas ambientais	106
Quadro 6 – Controle dos créditos adicionais	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Créditos adicionais, acréscimos e reduções orçamentárias abertos no período de 2016 a 2019	92
Tabela 2 – Valores dos créditos iniciais, adicionais e média de créditos iniciais e adicionais por função – 2016 a 2019	96

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
ANOP	Auditoria de Natureza Operacional
BO	<i>Business Objects</i>
CE/89	Constituição do Estado do Pará de 1989
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMED	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONDEPA	Conselho de Política de Desenvolvimento Econômico do Pará
DPO	Diretoria de Programação e Orçamento
EMATER/PA	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
IDEFLOR-Bio	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NEPMV	Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPA	Plano Plurianual
SEMAS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEO	Sistema de Execução Orçamentária
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SEPLAD	Secretaria de Estado de Planejamento e Administração
SIGAM	Simpósio Internacional sobre a Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas

SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CRÉDITOS ADICIONAIS E A TEORIA DE SISTEMAS SOCIAIS	20
2.1 A Teoria de Sistemas Sociais e o Planejamento Orçamentário Ambiental.....	20
2.2 Abordagem sistêmica de Niklas Luhmann e sua contribuição para o controle dos créditos adicionais das políticas ambientais.....	23
2.2.3 Relevantes conceitos da teoria sistêmica: complexidade, sistema funcionais e comunicação.....	26
2.2.3.1 Complexidade.....	26
2.2.3.2 Sistemas funcionais	28
2.2.3.3 Comunicação	35
2.2.3.4 A aplicabilidade da teoria sistêmica na pesquisa.....	38
3 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	43
3.1 O local e o período da pesquisa	43
3.2 A entrevista semiestruturada de gestores.....	44
3.3 As variáveis norteadoras.....	45
3.4 O desenho da pesquisa	46
3.4.1 Os instrumentos da pesquisa.....	51
3.5 A aplicabilidade na pesquisa	52
4 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	54
4.1 Parâmetros legais do planejamento e orçamento no Brasil.....	54
4.1.1 Créditos adicionais	59
4.1.2 Planejamento e orçamento no Estado do Pará.....	62
4.2 Políticas ambientais	69
4.2.1 Contextualização	69
4.2.2 Parâmetros legais do sistema ambiental	72
4.2.3 O sistema de meio ambiente no Estado do Pará.....	77
4.3 A participação do TCE-PA no Sistema de Planejamento e Orçamento.....	84
5 CRÉDITOS ADICIONAIS NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARÁ.....	91
5.1 Análise dos créditos adicionais de políticas ambientais implementados no período 2016 a 2019	91
5.2 Controle dos créditos adicionais: resultados da pesquisa.....	103
5.2.1 Flexibilização orçamentária.....	104

5.2.2 Políticas ambientais	106
5.2.3 Controle dos créditos adicionais.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS	115
ANEXOS	121
Anexo I – Discriminação da despesa por funções de Governo conforme a Portaria nº 42/99	121
Anexo II – Atual composição da estrutura organizacional da SEPLAD	124
APÊNDICES	127
Apêndice A – Roteiro das entrevistas semiestruturadas.....	127
Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	128
Apêndice C – Solicitação de autorização para coleta de dados e encaminhamento de documentos.....	129
Apêndice D – Minuta de Resolução	130

1 INTRODUÇÃO

O artigo 71, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece os tribunais de contas nacionais como órgãos de controle externo autônomos e independentes dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), atribuindo-lhes o dever de fiscalizar a atividade financeira do Estado.

Com a ampliação das atividades estatais, no período de redemocratização do país, a maioria dos tribunais de conta nacionais iniciou um processo de modernização de suas atividades e de aproximação com a sociedade, com o objetivo de confrontar os atos e os procedimentos administrativos com a legislação vigente. Inicialmente apoiados nos princípios da legalidade e conformidade, paulatinamente, ampliaram o controle para a análise dos resultados com o intuito de verificar se a administração pública alcança os objetivos planejados (eficácia) com o menor custo possível (eficiência).

Em um contexto mundial da Nova Gestão Pública, a reforma administrativa brasileira, iniciada em 1995 e implementada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE) e demais legislações, teve como um de seus aspectos principais a reorganização do papel do Estado. O PDRE tornou-se o marco regulatório do Estado Gerencial, fortalecendo sua função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, em um movimento que propunha a transição da administração pública burocrática, rígida e ineficiente para uma administração gerencial, flexível e eficiente com o propósito de ampliar a capacidade de governo do próprio Estado.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998) acrescentou aos princípios constitucionais, dispostos no art. 37 – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade –, o princípio da eficiência, condição necessária e obrigatória à atuação da administração pública. O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010) descreve a eficiência como uma ação estatal tempestiva e precedida de análise quanto às melhores formas de alcançar seus objetivos e ao emprego mais adequado dos recursos disponíveis, a fim de permitir maior benefício e menor custo na alocação ótima de recursos. Para o estabelecimento de um grau de eficiência de um programa, projeto ou atividade, são analisados as metas e os custos previstos, ou considerados os dados de outras iniciativas/ações que possuem objetivos em comum.

O aperfeiçoamento do desempenho do controle externo, no fortalecimento das políticas públicas, firma-se como condição obrigatória, uma vez que é dever constitucional dos tribunais de contas a fiscalização dos recursos públicos e da oferta de produtos e serviços demandados pela sociedade. Em que pese o avanço normativo, a implementação do exame da eficiência das

políticas públicas ainda se encontra em processo de formação e consolidação no que concerne ao alcance e ao resultado social.

As funções dos tribunais de contas foram estabelecidas no âmbito constitucional. Nesse sentido, a doutrina costuma definir classificações diferenciadas com primazia às funções fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Atribuição cada vez mais consolidada, no ambiente de controle, são as funções orientadora ou educativa que fortalecem a aproximação entre órgãos de controle e os jurisdicionados para além do seu papel punitivo, e firmam um canal de caráter educativo e pedagógico.

No Pará, a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD) é um órgão de planejamento que trata da organização sob os aspectos de formulação, normatização, execução, coordenação e avaliação das políticas públicas de planejamento, gestão de pessoas, desenvolvimento organizacional, logística, patrimônio e saúde ocupacional, de forma a promover o desenvolvimento do Estado.

Dentre suas funções, destacam-se a atividade de coordenar a elaboração dos instrumentos de planejamento, o processo de monitoramento e a avaliação das ações governamentais na aplicação dos recursos públicos e de promover a articulação e a integração dos diversos órgãos do Estado na formulação de políticas públicas e na compatibilização dos programas, projetos e atividades, de forma a melhor atender às necessidades da população diante das restrições de recursos públicos. Cabe à SEPLAD a gestão e o monitoramento da execução orçamentária, com a devida flexibilização do orçamento às necessidades com uso de créditos adicionais.

Nesse sentido, o governo estadual, por meio da SEPLAD, inicia o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) com vistas a materializar os parâmetros para os gastos da administração pública paraense para o exercício financeiro. A LOA tem suas bases normativas na Constituição Federal, nas Leis nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2000) e nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e demais normas necessárias para elaboração da proposta orçamentária.

Uma vez aprovada a proposta da LOA, os créditos iniciais estão aptos a serem utilizados conforme a programação orçamentária legal estabelecida. No entanto, para evitar um “engessamento” do planejamento, a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) permite alterações no orçamento via créditos adicionais de modo a ajustar o orçamento às necessidades da administração pública, surgidas após a aprovação do orçamento anual.

Desse modo, ao verificar a atuação das Cortes de Contas com foco no acompanhamento da gestão orçamentária, uma possibilidade de aprimoramento das ações ambientais ocorre com o controle nas alterações orçamentárias posteriores à aprovação da LOA. Em que pese a discricionariedade do gestor para agir diante de fatos imprevisíveis durante o exercício financeiro com seus eventuais ajustes via créditos adicionais, o papel do TCE-PA não está apenas no punir, mas em contribuir com políticas públicas efetivas de maior estímulo quanto ao aspecto qualitativo na execução das políticas ambientais e melhoria na qualidade dos gastos públicos e aumento de eficiência da gestão pública.

Sob tal aspecto, contextualiza-se o TCE-PA em um cenário de evolução do Estado para um Estado Democrático de Direito e que exigiu maior atuação do controle da administração pública na efetividade das políticas públicas. Torna-se instituição essencial na legitimidade do bom uso dos recursos públicos. A maior relevância do controle externo ocorre no decurso da execução da programação orçamentária e financeira, realizada pela administração pública, uma vez que é possível a ocorrência de situações não previstas, o que permite ao gestor uma discricionariedade alocativa no tocante à utilização das alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais. A partir desse instrumento, normatizado nos arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) são utilizados créditos adicionais que podem ser suplementares, especiais ou extraordinários, de modo a reajustar o orçamento com a autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas.

Dessa forma, defende-se que o orçamento e suas eventuais mudanças devem ser objeto de fiscalização pelos tribunais de contas em sintonia com as competências constitucionais, as quais norteiam os instrumentos de planejamento. Essa atribuição foi reforçada com a recente Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 (BRASIL, 2019), que passou a prever, no §10, do art. 165 da CF/88 (BRASIL, 1988), que a administração execute as programações orçamentárias visando à efetiva oferta de bens e serviços à sociedade. Em seguida, o §11 delimita essa execução, cabendo, exclusivamente, às despesas primárias discricionárias, não se aplicando aos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

Quanto à ênfase da abordagem em políticas ambientais, este estudo surge da necessidade de criar uma visão geral da função de Gestão Ambiental por meio de informações da execução orçamentária e dos eventuais créditos adicionais, ocorridos nas unidades orçamentárias afins, como a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) e entidades vinculadas ao tema de Gestão Ambiental.

Ressalta-se que, conforme previsto no art. 225 da CF (BRASIL, 1988), todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, definido nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei

nº 6.938/81 (BRASIL, 1981), como forma de abrigar e guiar a vida em todas as suas formas. Ademais, ressalta-se que se trata de um direito fundamental de terceira geração que impõe, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Por fim, a teoria de sistemas sociais ao favorecer a redução da complexidade, sob uma perspectiva holística e circular, permite observar o controle dos recursos públicos decorrentes dos créditos adicionais direcionadas às políticas ambientais.

Por todo exposto, apresenta-se como problema: o Tribunal de Contas do estado do Pará (TCE-PA) fomenta o fortalecimento das políticas ambientais via controle dos créditos adicionais, no âmbito do poder executivo paraense, no período de 2016 a 2019? Considerando os documentos iniciais utilizados, adota-se a hipótese de que o Tribunal de Contas do Estado do Pará contribui com a alocação orçamentária dos créditos adicionais das políticas ambientais sob os aspectos legais. E tem-se como objetivo geral analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Pará no controle dos créditos adicionais das políticas públicas de meio ambiente no período de 2016 a 2019.

Em relação aos objetivos específicos, estabeleceram-se: identificar as dificuldades da administração pública estadual na gestão orçamentária das políticas públicas de meio ambiente; analisar os créditos adicionais das políticas públicas de meio ambiente, no período de 2016 a 2019, e seus mecanismos de operacionalização, sob a perspectiva da Teoria de Sistemas; e apontar os critérios que podem ser incluídos no atual modelo de fiscalização exercido pelo TCE-PA em relação aos créditos adicionais das políticas públicas ambientais.

Como justificativa de pesquisa, aborda-se que o TCE-PA tem suas competências estabelecidas na Constituição do Estado do Pará de 1989 (CE/89), em simetria à Constituição Federal de 1988, estabelecidas no art. 116 para sua atuação no controle externo. Dentre as atividades elencadas, o inciso I fixa a importante missão de apreciar as contas do governador do Estado com a elaboração de Parecer Prévio, que contém os elementos técnicos essenciais para embasar o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo pela Assembleia Legislativa, recomendando ao Poder Legislativo a aprovação, com ou sem ressalvas, ou a rejeição das contas apresentadas pelo governador (art. 71, inciso I da CF/88).

Nesse momento, são abordados os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem com uma visão geral, demonstrando o retrato da situação financeira, o cumprimento, ou não, do orçamento, dos planos e programas governamentais, o nível de endividamento e se houve o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo, previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e com pessoal. E para delimitação do trabalho, foi estabelecido o período de 2016 a 2019, posto que se trata do quadriênio referente ao Plano

Plurianual (PPA) do Governo do Estado do Pará, instrumento de planejamento previsto no texto constitucional organizado por programas e ações, diretrizes e metas da administração pública.

Durante a execução orçamentária e financeira, o orçamento, inicialmente aprovado, pode ser alterado com o uso de créditos adicionais que se classificam em suplementares, especiais e extraordinários. Uma vez identificadas e autorizadas, as despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento podem reforçar o orçamento (suplementares), destinar-se para despesas em que não haja dotação orçamentária específica (especiais) ou para despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (extraordinária).

No momento da execução orçamentária, compete ao TCE-PA, como órgão de controle, atuar na fiscalização da administração pública, considerando o texto constitucional e a administração pública gerencial. Ainda assim, observa-se a necessidade a ser explorada, pelo TCE-PA, o aperfeiçoamento do controle externo paraense junto às políticas que integram o orçamento público estadual, em especial, as políticas públicas ambientais, objeto da presente pesquisa.

Dessa forma, a posição defendida, nesta pesquisa, consiste em aprimorar a fiscalização das alterações orçamentárias, por parte dos tribunais de contas, com uso de ferramentas gerenciais, como a plataforma de dados *Business Objects* (BO), visando ao acompanhamento e controle de eficiência no momento da execução orçamentária. Associa-se às informações de acesso público, disponíveis no *site* da SEPLAD, o relatório de avaliação de programas que apresenta o desempenho das metas financeiras e físicas dos programas e ações da LOA.

Frente à necessidade de normativo que permita a criação de parâmetros para fortalecimento do controle dos créditos adicionais, torna-se essencial a formulação de diretrizes quanto à operacionalização dos créditos adicionais. Para tanto, por intermédio de Resolução, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, por deliberação do Tribunal Pleno, a fixação de regras de controle alinhada à função orientadora e pedagógica.

Uma vez consolidado os parâmetros condizentes com o controle da execução das políticas públicas ambientais, mediante a atuação do TCE-PA, ocorreria a análise do parecer a ser emitido pela SEPLAD quanto ao uso do crédito adicional nas políticas ambientais, desse modo, haveria a fiscalização sob a abordagem do registro do desempenho da meta física/financeira da política ambiental por ação e Município e, assim, dimensionaria a necessidade de crédito adicional a ser acrescido.

Por fim, a relevância do tema está em fomentar, nos tribunais de contas, a verificação do cumprimento dos requisitos legais pela administração pública e uma atuação no

direcionamento pela busca por resultados mais eficientes para solucionar problemas que afligem a sociedade em busca de políticas públicas efetivas. A pertinência da temática envolve o papel do TCE-PA no controle das alterações orçamentárias, voltadas para as políticas públicas da área de meio ambiente, enfatizando o controle da qualidade dos gastos públicos diante dos mecanismos que permitem a adequação do orçamento após a aprovação da Lei Orçamentária Anual.

Para a estruturação deste trabalho, inicia-se com o capítulo introdutório e mais quatro capítulos. O segundo aborda o planejamento orçamentário ambiental sob a perspectiva da teoria dos sistemas sociais, seguido do capítulo sobre a abordagem metodológica utilizada na pesquisa. No quarto capítulo é tratado o Sistema de Planejamento e Orçamento, enfatizando a flexibilização orçamentária por meio dos créditos adicionais nas políticas ambientais no estado do Pará. No capítulo seguinte, apresentam-se os créditos adicionais no âmbito do estado do Pará. Ao final, apresentam-se as considerações finais, seguidas das referências e dos apêndices.

2 CRÉDITOS ADICIONAIS E A TEORIA DE SISTEMAS SOCIAIS

2.1 A Teoria de Sistemas Sociais e o Planejamento Orçamentário Ambiental

Para analisar como ocorre a integração dos créditos adicionais, relacionados ao meio ambiente no contexto da execução orçamentária, e o seu controle, em atendimento aos princípios da administração pública, é relevante considerar a identificação dos motivos da sua alocação na programação orçamentária e como fortalecer o controle pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará para que possa promover ações eficientes quando se tratar de políticas ambientais.

Para o primeiro momento de elaboração do PPA 2016-2019, todos os órgãos que integram a administração pública estadual, os Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e a sociedade paraense contribuem para a definição das ações a serem seguidas pelo Governo paraense. Ao final, nesse instrumento de planejamento, são definidos os programas, objetivos, metas e ações para o período de quatro anos. Seguindo a metodologia do Governo Federal e tendo os programas temáticos com ações governamentais refletindo determinada política pública de forma regionalizada, para cada programa é definido um conjunto de descrições pormenorizadas em consonância a cada política pública.

Anualmente, a Secretaria da Estado de Planejamento e Administração apresenta o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 referente aos programas temáticos do Poder Executivo e dos demais Poderes nos termos da Lei nº 8.335/15 (PARÁ, 2015), que estabelece a entrega do Relatório Anual de Avaliação de Programas ao Poder Legislativo¹. E merece destaque que esse relatório contribui para publicizar os resultados das políticas públicas e permite a prestação de contas à sociedade e avaliação dos programas de Governo.

Ademais, em todos os exercícios financeiros de análise do presente trabalho, as leis orçamentárias estabeleceram que cabe ao Poder Executivo autorização para alterar, conforme limites fixados nas leis orçamentárias anuais, o orçamento aprovado com créditos

¹ Art. 17. Compete à SEPLAN coordenar o processo de avaliação anual dos programas do Poder Executivo, definindo fluxos e mecanismos com a participação dos demais órgãos.

Parágrafo único. Os órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e os demais Órgãos Constitucionais Independentes deverão encaminhar à SEPLAN, até o último dia útil do mês de fevereiro do ano subsequente, Relatório de Avaliação dos programas sob suas responsabilidades, relativo ao exercício anterior.

Art. 18. A avaliação dos Programas será consolidada pela SEPLAN em Relatório Anual que será encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa) e ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE) no prazo de sessenta dias da abertura da Sessão Legislativa.

suplementares. No período de 2016, 2017 e 2018, os limites foram de 25% do total das despesas fixadas na LOA, com ampliação de 50% para abertura de créditos suplementares no exercício de 2019 como via de reforço das dotações orçamentárias.

A não rigidez extrema do orçamento é essencial, pois, de acordo com Fernandes (2012), o planejamento caracteriza-se por permitir uma rápida reação ao imprevisto como ferramenta de correção do cálculo sobre o futuro e qualquer alteração em relação ao planejado agrega um aprendizado ao gestor. Logo, o orçamento é um importante instrumento de planejamento que agrega e coordena o fluxo de ingressos e aplicação de recursos para o exercício financeiro. Para a despesa orçamentária, a estruturação ocorre em Programas de Trabalho com suas respectivas programações física e financeira. Outrossim, as deficiências, no momento da execução das políticas públicas, podem ser diversas, e o uso de créditos adicionais pode contribuir para um melhor desempenho de ações associadas ao meio ambiente.

Fernandes (2012) ressalta ainda que muitos são os problemas que perpetuam na prática de planejamento público e dificultam uma boa execução das políticas públicas, de modo a tornarem-se imprevistos a serem enfrentados pelos gestores. Nesse sentido, dentre os problemas, Huertas (1996) aponta:

- (a) o descompromisso do sistema político com o planejamento, limitando-se a cumprir o rito formal sem validar o compromisso do governo com sua viabilidade;
- (b) a incapacidade do planejamento público de lidar com a complexidade do social;
- (c) o domínio das urgências, emergências e rotinas na agenda dos dirigentes, tornando o essencial secundário;
- (d) o domínio do tecnocratismo nos órgãos de planejamento público;
- (e) os políticos e os tecnocratas tendem a enfatizar o conteúdo do projeto de governo e esquecem-se das ferramentas para desenhá-lo e gerenciá-lo;
- (f) a omissão das universidades com relação às ciências e às técnicas de governos; e;
- (g) o desconhecimento de segundo grau: *não sei que não sei*.

Ademais, tais empecilhos no momento do planejamento agravam-se quando as ações governamentais prejudicadas forem associadas a direitos fundamentais já que tendem a reduzir os resultados advindos de políticas públicas essenciais à sociedade. Dentre os prejuízos ocorre o enfraquecimento do papel do poder legislativo nas decisões alocativas; afastamento ou até mesmo exclusão do caráter de planejamento inserido nas leis orçamentárias; reforço da cultura política com barganha de apoio parlamentar em troca de liberação de execução de dotações; e

estímulo à corrupção, considerando a ampla discricionariedade na realização das despesas (QUEIROZ, 2020).

Alinhado à promoção das políticas públicas inseridas no orçamento, o controle exerce um papel fundamental de tal modo que o controle orçamentário deve ser tratado como um instrumento tipicamente republicano com a devida verificação da adequação das condutas em conformidade com a Constituição e demais normativos (SCAFF, 2018). O controle é um termo amplo que inclui diversas atividades como a de auditoria, fiscalização, autorização, sustação ou impedimento à realização de atos praticados pela administração pública. Nesse contexto, o controle do orçamento, em específico, quanto aos créditos adicionais, deve ocorrer sob uma perspectiva sistêmica.

Iocken (2018) destaca que na tomada de decisão dos governantes tem-se no processo de inclusão na agenda das políticas públicas um ambiente de disputa muitas vezes conflituosa existente no regime da democracia em um constante esforço de exercício de legitimidade. Nesse contexto, existem disfuncionalidades no controle orçamentário exercido pelos tribunais de contas. Em que pese a existência de independência e autonomia, existe um grande distanciamento das análises das políticas públicas, podendo ocorrer uma ausência de análise sistematizada em conjunto com o controle de orçamento. E, ao ocorrer essa disfunção pelo controle externo (IOCKEN, 2018, p. 187):

Uma omissão que abre uma lacuna e gera outras disfuncionalidades, como ocorre com a transferência da definição das políticas públicas para o âmbito do poder judiciário, em sua maioria de forma individual e pontual, sem uma análise do orçamento de modo global, mas que em seu conjunto acaba comprometendo a própria exequibilidade da política pública como um todo.

Ademais, para Iocken (2018) deve ser considerado também que a mensuração da efetividade ou eficácia da ação pública ocorre com a forma de avaliação existente na administração pública. Independentemente do resultado, um ponto relevante a ser abordado é que a avaliação agrega um conjunto de análise e interpretação de informações relacionados à execução e aos impactos das medidas para agir, bem como a preparação das novas medidas a serem tomadas.

Nesse sentido, uma modernização dos tribunais de contas no exercício do controle externo é essencial. Queiroz (2020) destaca que o controle externo executado pelos tribunais de contas deve incluir a análise do que o poder público entrega e compara-se ao que foi proposto no planejamento. Em que pese a existência das auditorias operacionais em programas de governo, importantes instrumentos de avaliação das ações governamentais que visam verificar

a eficácia e eficiência de políticas públicas e programas de governo específicos, os tribunais de contas possuem a incumbência de analisar os resultados das contas de governo que, inequivocamente, não se afasta da execução orçamentária.

Logo, os tribunais de contas devem instar a conexão entre o PPA, LDO e LOA bem como a criação de sistemas de monitoramento da execução física e financeira e sua operacionalização nas normas orçamentárias. Assim, permitirá ao tribunal de contas avaliar o ritmo de atingimento das metas estabelecidas e a eficiência dos gastos despendidos. No processo de prestação de contas de governo, o tribunal de contas emite um parecer técnico que subsidia o julgamento político do legislativo. Ao mesmo tempo contribui como fonte de informação para que a sociedade possa se apoiar para uma análise mais crítica quanto ao exercício do mandato do chefe do Executivo (QUEIROZ, 2020).

Cabe esclarecer que em relação ao papel dos tribunais de contas (QUEIROZ, 2020, p. 227):

Se, por um lado, é possível que se aponte essa atuação do Tribunal de Contas como de pouca força institucional, uma vez que não cabe, nesse momento, a aplicação de sanções na tentativa de conduzir o governante ao desempenho adequado, apresenta, de outra parte, algumas vantagens. Primeiramente, trata-se de um controle pouquíssimo invasivo em relação às competências do Executivo. É que o tribunal aqui está avaliando o governo segundo critérios estabelecidos por ele mesmo em seu planejamento. Não está determinando “o que” deve ser feito, muito menos “como” deve ser feito, mas apontando, de forma técnica, que não foi feito o que se programou.

Desta forma, resta claro que o tribunal de contas possui um vasto conjunto de competências para estimular políticas ambientais condizentes ao planejado. E o controle dos créditos adicionais permite essa visão atuante do controle externo em benefício do fortalecimento das políticas públicas.

2.2 Abordagem sistêmica de Niklas Luhmann e sua contribuição para o controle dos créditos adicionais das políticas ambientais

Para o exercício do controle externo, em um estado democrático de direito, os tribunais de contas integram o sistema político administrativo e utilizam um processo comunicativo, adotando-se o marco teórico de Niklas Luhmann para sua compreensão. Ao se considerar a teoria dos sistemas sociais aplicada aos tribunais de contas observa-se a interrelação dos elementos do sistema para redução da complexidade. E essa complexidade decorre da distinção entre sistema e o ambiente frente a uma diversidade de sistemas cada qual com seu código

comunicativo e, conseqüentemente, a necessidade de uma composição de informação, transmissão e compreensão. Luhmann (2010, p. 297) destaca que:

A comunicação é uma realidade emergente, um estado de coisas *sui generis*. Obtém-se a comunicação mediante uma síntese de três diferentes seleções: a) a seleção da informação; b) a seleção do ato de comunicar; e c) a seleção realizada no ato de entender (ou não entender) a informação e o ato de comunicar. Nenhum desses componente, isoladamente, pode constituir a comunicação. Esta só se realiza quando essas três sínteses se efetuam. Portanto, a comunicação acontece exclusivamente no momento em que se compreende a diferença entre a informação e o ato de comunicar. Isso distingue a comunicação da percepção em si que temos do outro, ou dos outros.

Niklas Luhmann é considerado um dos maiores pensadores das ciências sociais, atuante de um sistema de pensamento direcionado para diferentes dimensões das ciências humanas. De nacionalidade alemã, Luhmann nasceu no final da década de 20, formou-se em direito na Universidade de Freiburg e foi responsável pela proposição de uma teoria social e modificou o sistema de pensamento com diferentes percepções do âmbito das ciências humanas.

Em 1969 foi indicado como professor da Universidade de Bielefeld, local onde lecionou até sua aposentadoria em 1993 com uma vasta produção intelectual e se dedicou à formulação de uma teoria que atuasse na complexidade da sociedade contemporânea. O esforço de Luhmann é avançar com bases epistemológicas e discutir conceitos contemporâneos transdisciplinares para explicação dos fenômenos sociais (RODRIGUES, 2017).

O conhecimento científico amparado em procedimentos analíticos fundamentado com fragmentação de base epistemológica consolidou disciplinas com fronteiras bem demarcadas e específicas. No entanto, Luhmann considera que o conhecimento científico transdisciplinar ultrapassando esses limites disciplinares é o caminho para uma compreensão dos fenômenos sociais. Considerando a visão sistêmica, para compreensão de sua teoria e das características do sistema tratado por Luhmann, é necessário a compreensão da dimensão interdisciplinar para construção da perspectiva teórica da sociedade frente a crescente complexidade do sistema social.

Luhmann demonstrou a sua insatisfação na sociologia clássica e contemporânea em descrever e evidenciar a complexidade das relações sociais uma vez que se restringiram em estabelecer uma teoria geral da sociedade sem contudo compreender as transformações advindas, ou quando assimilada as transformações, estas foram divididas em disciplinas que não permitiram observar a complexidade em sua visão geral. Com esse pensamento, Luhmann dedicou-se a construir uma teoria capaz de agregar uma teoria social da sociedade que assimilasse a complexidade da sociedade.

Luhmann ao considerar a sociologia em uma crise nos seus aspectos teóricos incompatíveis com a complexidade da realidade social, a mudança era inevitável para que compreender o contexto social. Com uma visão heurística da teoria dos sistemas, Luhmann sugere como superação das premissas clássicas com uma perspectiva teórica em que a sociedade deve ser vista como um sistema autorreferencial (LUHMANN, 2010).

A complexidade da sociedade provem da necessária diferenciação de sistemas funcionais em evolução de forma autopoietica na relação do sistema com seu entorno com uma redução da complexidade. O sociólogo alemão Niklas Luhmann ao propor um modelo explicativo da realidade com a noção de sistema como conceito central, utiliza a abordagem de sistema desenvolvido pelos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela. A teoria social proposta por Niklas Luhmann fundamenta-se na noção de sistema como autorreferentes ou autorreferenciais com a possibilidade de fixar relações entre os sistemas e ao mesmo tempo diferenciar essas relações quando confrontadas com seu entorno. Em avanço à prática científica estritamente analítica, o sistema possui uma preocupação na unidade e não somente nas partes que o compõem (RODRIGUES, 2017).

Nesse sentido, a autonomia de um sistema engloba o conjunto de operações sistêmicas existentes em uma circularidade e retroalimentação dentro dos limites do sistema. Nessa unidade dinâmica o sistema atua como um processo auto-organizado de interações. E ao que não compõe a unidade torna-se um “não sistema, entorno ou simplesmente diferença” (RODRIGUES, 2017, p. 32).

A abordagem da Teoria Geral de sistema sociais tratada por Niklas Luhmann busca interpretar os processos de mudança que ocorrem na sociedade considerando uma complexidade na sociedade. Conforme Vidal (2017), o sociólogo Niklas Luhmann ao atuar na concepção da Teoria de sistema sociais como uma teoria capaz de explicar os processos de mudanças na sociedade moderna revela seu entendimento, de modo que:

Luhmann se propõe a iniciar a criação de uma teoria que contemple e descreva as sociedades atuais e que ofereça alguns instrumentos conceituais que sejam capazes de reduzir sua complexidade. Trata-se de uma teoria inacabada e que mantém um caráter em constante evolução. Luhmann convida a pensar de uma forma nova e abandonar os hábitos e tradições, todavia, existentes da ilustração (VIDAL, 2017, p. 55).

No final de década de 1960, os biólogos Humberto Maturana e Francisco Varela contribuíram para uma maior compreensão de um sistema, revelando os organismos vivos constituído por sistemas autopoieticos. Os biólogos destacaram o conceito de sistema aplicado aos organismos vivos afirmando que os sistemas orgânicos são sistemas fechados,

autorreferenciais e autopoieticos. Para esses autores o organismo vivo constitui-se como um sistema com partes vinculadas e elementos interdependentes. Maturana e Varela tratam tais sistemas como fechados, contudo não são sistemas isolados e incomunicáveis, ao contrário, os elementos dos sistemas interagem uns com os outros, refletindo em um fechamento somente no aspecto operacional (RODRIGUES, 2017).

A compreensão de um sistema fechado se refere a um sistema orgânico que opera em sua própria estrutura de forma autônoma sem extrapolar a sua dimensão estrutural. O fechamento é identificado quanto à sua operação em que os elementos dos sistemas atuam entre si, como unidade autorreferenciada com estabelecimento dos limites dessa interação dentro do próprio sistema em relação ao meio. Desse modo, com a teoria dos sistemas autorreferenciais, foi possível o fechamento do sistema em relação ao seu ambiente, o que permite uma circularidade no sistema. A definição dos sistemas, segundo Gonçalves (2013, p. 43), são “capazes de organizar e mudar suas estruturas a partir de suas referências internas, produzir seus elementos e determinar suas próprias operações. Os sistemas se autoproduzem”.

E a distinção do sistema e ambiente é concebida por Luhmann e ocorre pela própria condição de afirmação e negação da existência do sistema de modo paradoxal. Assim, a identidade do sistema é estabelecida pela sua diferença em relação ao ambiente. A diferenciação entre sistema e ambiente pode ser identificada de diversas maneiras sem que ocorra relação hierárquica entre as distinções existentes que se autoproduzem. Ao abordar o sistema social, ocorre a diferenciação dos subsistemas, a exemplo do direito, política e economia. Essa noção de fechamento operacional é tratada como uma mudança de paradigma na concepção sistêmica, o que trouxe também resistência para seu entendimento e aceitação.

Considerando que a teoria sistêmica abordada por Luhmann e os objetivos da presente pesquisa, o referencial teórico se aprofundará especificamente em três conceitos: complexidade, sistema funcionais e comunicação.

2.2.3 Relevantes conceitos da teoria sistêmica: complexidade, sistema funcionais e comunicação

2.2.3.1 Complexidade

Conforme ensinamento de Vidal (2017), o sociólogo Luhmann, ao refletir sobre a complexidade da sociedade, apresenta a Teoria Geral dos Sistemas Sociais como uma forma de compreensão e redução dessa complexidade. Nesse sentido, neste trabalho, afasta-se do

pensamento linear com predominância mecanicista e adota-se a concepção sistêmica, enquanto referencial teórico para analisar a comunicação que ocorre no interior do sistema político administrativo, relativa ao orçamento público e, especificamente, aos créditos adicionais. O ambiente possui alta complexidade e envolve vários sistemas funcionais e organizações, e o controle sobre as políticas públicas dispostas no orçamento público, assim como pelas políticas ambientais, no caso do Pará, é exercido pelo tribunal de contas do estado do Pará.

Em um contexto de complexidade e constante interação e relação entre os elementos interdependentes, que caracterizam um sistema e a distinção das partes independentes (VASCONCELLOS, 2018), os fenômenos devem ser considerados como parte de um todo e não de forma isolada. Dada a complexidade e a organização, a mudança em uma das partes reverbera mudanças no todo. Em consonância com a organização dos sistemas vivos, em que existem estruturas multiniveladas com sistemas inseridos dentro de outros sistemas, cada sistema forma um todo com suas partes e que também integra um todo com diferentes níveis de complexidade e operações (VASCONCELLOS, 2018).

A diferença entre o sistema e o meio está na diferença da complexidade já que na teoria sistêmica tratada por Luhmann o meio é mais complexo que o sistema. Com uma operação seletiva do sistema, a complexidade é então reduzida. Luhmann esclarece que:

O sistema não tem capacidade de apresentar uma variedade suficiente (*requisite variety: Ashby*) para responder, ponto a ponto, à imensa possibilidade de estímulos provenientes do meio. Assim, o sistema requer o desenvolvimento de uma disposição especial para a complexidade, no sentido de ignorar, rechaçar, criar indiferenças, enclausurar-se em si mesmo. Por isso, surgiu a expressão redução de complexidade no que se refere à relação do sistema com o meio, mas também consigo mesmo, principalmente quando se tratava de compreender as instâncias de racionalidade, as agências de planejamento localizadas dentro do próprio sistema (LUHMANN, 2010, p. 179).

Assim, depreende-se por complexidade o número de relações possíveis que pode ocorrer entre elementos em seus aspectos quantitativos e qualitativos. Luhmann descreve a complexidade como uma distinção entre o elemento e a relação em uma situação seletiva de elementos em comparação ao seu todo. Assim, a complexidade existente no ambiente é maior que o constatado no sistema e só é possível com a redução de complexidade no sistema com a relação dos elementos.

Ademais, a complexidade adquire maior qualidade com a seleção das relações relevantes entre elementos em um sistema, descrito por Luhmann como complexidade estruturada. Logo, percebe-se que a complexidade do ambiente é maior que a existente no

sistema; e que no sistema a seleção das relações dentre as relações possíveis ocorre pela contingência.

O sistema necessita de um processo de diferenciação para se identificar como unidade. E as seleções das alternativas escolhidas utilizarão outras distinções para a contingência das escolhas dentre as diversas possibilidades. Segundo Luhmann, o conceito de contingente é algo que não é necessário, nem impossível, mas plausível de acontecer mesmo que de outro modo. Luhmann descreve que:

O conceito designa, assim, o dado (o experimentado, o expectado, o pensado, o fantasiado) em relação a um possível ser-de-outra-maneira; ele designa objetos no horizonte de possíveis variações. Ele pressupõe o mundo dado, não designa, portanto, o possível em geral, mas aquilo que, do ponto de vista da realidade, é possível de outro modo. Nesse sentido, tem-se falado também de *possible worlds* de um mundo real da vida. A realidade desse mundo, portanto, é pressuposta no conceito de contingência como condição primeira e insubstituível (LUHMANN, 2016, p. 129).

Desse modo, a contingência permite uma organização interna com fronteiras estruturais e definição das relações dos elementos do sistema e com essa escolha a qualidade dos elementos selecionados permite a viabilização da operação e redução da complexidade. Com essa seleção que reduz a complexidade no sistema geram uma identidade e a própria diferença.

2.2.3.2 Sistemas funcionais

O pensamento sistêmico é utilizado nas diversas áreas do conhecimento com vasto registro na evolução dos seus aspectos históricos e epistemológicos. As bases da teoria geral dos sistemas ocorrem pela diferença entre sistema e ambiente com interdependências das partes e considerando a realidade complexa e capacidade de se relacionar consigo mesmo e diferenciar essas relações do seu entorno, conforme exposto (Luhmann, 2016):

A teoria dos sistemas autorreferenciais afirma que uma diferenciação de sistemas somente pode ocorrer mediante autorreferência, quer dizer, somente porque os sistemas na constituição de seus elementos e de suas operações elementares se referem a si mesmos (seja aos elementos do mesmo sistema, seja a operações do mesmo sistema, seja à unidade do mesmo sistema). Para que isso seja possível, os sistemas têm que produzir e empregar uma descrição de si mesmos; eles têm de poder empregar pelo menos a diferença entre sistema e ambiente em seu interior como orientação e princípio da produção de informação. Por isso, o fechamento autorreferencial somente se torna possível num ambiente, sob condições ecológicas. O ambiente é um correlato necessário para operações autorreferenciais, porque precisamente essas operações não podem decorrer com base na premissa do solipsismo (poder-se-ia dizer também: porque tudo o que desempenha algum papel no ambiente, inclusive o próprio si-mesmo, tem de ser traduzido por diferenciação). A (já clássica) distinção entre

sistemas “fechados” e “abertos” é substituída pela questão sobre como o fechamento autorreferencial pode produzir abertura.

A abordagem sistêmica proposta por Niklas Luhmann se opõe ao mecanicismo até então predominante, estabeleceu-se que as propriedades essenciais integrantes do organismo fazem parte de um todo e apenas com as interações das partes é possível compreendê-las. A concepção das relações organizadoras e demais pontos do organicismo foram inspirações para a construção do pensamento sistêmico (GOMES *et al.*, 2014).

Segundo a teoria dos sistemas sociais, o sistema é fechado operativamente e aberto cognitivamente em relação ao ambiente. Contudo não se afasta a ideia de que o sistema social se relaciona com o ambiente, mas a autonomia e diferenciação do sistema permitem relações entre si e com essa diferenciação mantem a sua identidade. E em relação à comunicação, esta é produzida de forma recursiva por si mesma de modo que a comunicação produz comunicação por meio da própria comunicação (GONÇALVES, 2013).

Nesse sentido, os acoplamentos estruturais são identificados como meios de abertura cognitiva e em nada conflitam com o fechamento operativo. Conforme destacado por Gonçalves (2013, p. 58), a linguagem deve ser tratada como um meio que possa sensibilizar um sistema ao outro e que cada um dos sistemas possua a sensibilização conforme a sua autorreferencialidade.

Para a perspectiva de Luhmann, a comunicação é foi estabelecida por três elementos, a mensagem, a informação e a compreensão. Assim, quando a informação é compreendida ocorre uma nova comunicação a ser aceito ou recusado pela comunicação a seguir. A comunicação é um acontecimento seletivo em que opta por algo e afasta uma outra coisa. Luhmann aprofunda descrevendo que:

Comunicação é processamento de seleção. É claro que ela não seleciona assim como se opta por uma coisa ou outra coisa de estoque. Essa perspectiva nos levaria de volta a Teoria das substâncias e ao metaforismo da transmissão. A seleção atualizada na comunicação constitui seu próprio horizonte; ela constitui aquilo que ela escolhe já como seleção, isto é, como informação. Aquilo que ela participa não é apenas selecionado, mas já propriamente seleção e, por isso, participado (LUHMANN, 2016, p. 164).

A comunicação é baseada por diferenciação e seleção como via para permitir a compreensão dos problemas e limitações dos comportamentos comunicativos. Assim, torna-se um “acontecimento fundamental” para que, juntamente com os meios operativos do sistema, o sistema social possa constituir-se como um sistema de ação. De acordo com Luhmann “a comunicação é o único fenômeno que cumpre com os requisitos: um sistema social surge

quando a comunicação desenvolve mais comunicação, a partir da própria comunicação” (LUHMANN, 2010). E que a comunicação se assemelha a uma operação bioquímica ocorrida com as proteínas para manutenção da vida.

O sistema em sua abertura com o meio estabelece a definição de sistema como justamente a diferença advinda dessa distinção de sistema e meio. Toda a teoria está baseada nessa diferença de sistema e meio, e com a consolidação da unidade de operação que designa o sistema e essa operação tem a capacidade de “concatenar no tempo outras operações do mesmo tipo, levando necessariamente a uma conexão seletiva das operações, na medida em que permite que, em outro lugar, ocorra outro tipo de operação distinta” (LUHMANN, 2010, p. 89). Ocorre assim, a distinção sistema e meio com a união de operações iguais e afasta as demais.

O sistema é composto por um conjunto de relações organizadas com estrutura capaz de atuar de modo autorreferencial. O fechamento operacional existente permite que os sistemas funcionais integrantes da sociedade moderna possam operar somente dentro dos seus limites, vetado a importar do ambiente suas estruturas e elementos. Ou seja, não há isolamento do sistema com o ambiente, mas produz seus componentes internamente considerando as operações recursivamente fechadas. Nesse sistema funcional autopoietico da sociedade moderna, assume como características não buscar elementos e estrutura de fora do sistema, que devem ser produzidos dentro do sistema com operações recursivamente fechadas.

Luhmann (GONÇALVES, 2013) entende a sociedade moderna caracterizada por uma diferenciação funcional com diversos sistemas e com suas respectivas possibilidades de comunicação. Dentre os diversos sistemas sociais e seus respectivos códigos operativos exemplificam-se: o direito (código: lícito/ilícito); economia (ter/não ter); ciência (verdadeiro/falso); política (Governo/oposição); e educação (instruir/não instruir).

Sob a perspectiva de Luhmann é possível identificar três tipos de sistemas: o vivo, o psíquico e o social. A identidade da sistema depende da manutenção da diferença entre os sistemas. E o elemento de distinção é o meio operativo que é desenvolvido pelo sistema para estabelecer seus limites. A identidade operativa ocorre com a consolidação de uma operação específica e que distingue das operações entre os sistemas, permitindo sistemas autônomos e dependentes entre si ao mesmo tempo. Assim, a operação identificada no sistema vivo é a vida; no sistema psíquico tem-se a consciência como operação; e no sistema social a comunicação é a operação básica (GONÇALVES, 2013).

Tanto os sistemas sociais quanto o psíquico são sistemas de sentido que permitem a fixação seletiva de formas sociais e psíquicas. O sentido é tratado por Luhmann como essencial para a construção da experiência de eventos. Com a seleção dessa opção dentro da experiência

potencializa a criação de possibilidades e permite a continuidade da operação no sistema. Por fim, o sistema social abarca a sociedade e esta é formada por um conjunto de comunicações.

O conhecimento científico deve ser observado como uma rede de concepções e modelos compreendidos como uma teia dinâmica de eventos interrelacionados em operações. Fernandes (2012) destaca que a principal contribuição de Luhmann é a consolidação de uma teoria que trata do funcionamento da sociedade, considerando a sua complexidade. Nesse sentido, enfatiza que a Teoria de Sistemas Sociais tem como característica uma visão interdisciplinar abordada por diferentes áreas científicas com uma visão relevante aos diversos sistemas sociais e que está em um processo de consolidação e divulgação teórica.

Na teoria de sistemas, compreende-se, no sistema, o atributo de autorreferência e autopoiese. O conceito de autopoiese trata de uma condição de existência dos sistemas para a contínua produção de si mesmos. No âmbito dos sistemas sociais, a autorreferencialidade aborda a estrutura, os elementos e seus componentes. Um sistema autopoietico se recria com a ajuda dos próprios elementos que o compõem, permitindo um processo de autocriação e manutenção (VIDAL, 2017). Logo, em um sistema autopoietico, o elemento deve ter como característica a capacidade de conexão e de desenvolver-se a partir de uma visão em si mesma aliada à capacidade de sentido.

Os sistemas sociais se originam por meio das comunicações que se relacionam aos conceitos de autorreferência e de autopoiese. Em que pesem as similaridades entre os conceitos, a autorreferência abrange a formação das próprias estruturas do sistema, enquanto que a autopoiese associa-se a todas as operações do sistema e trata de uma mudança do sistema. A existência de comunicações externas, ao influenciar um outro sistema, é considerada como irritações comunicativas, resultado de um acoplamento estrutural com o ambiente (VIDAL, 2017).

Luhmann destaca que o homem compõe o ambiente da sociedade. Muito criticado por essa afirmação, Luhmann desloca o homem da sociedade para o ambiente em um complexo de alternativas e frente a diversas possibilidades. E como o sistema não ocorre sem um ambiente, em uma relação de autonomia com a formação do sistema qualitativamente e de independência, ao necessitar dos elementos nos aspectos quantitativos que passarão pela seleção.

Com a autopoiese, a seleção das operações ocorre nos sistemas e estabelece um referencial do sistema. Luhmann define o sistema como fechado operativamente e aberto cognitivamente em relação ao ambiente. O sistema social e o ambiente coexistem e por serem autônomos e ao mesmo tempo diferenciado possuem a liberdade para consolidarem relações entre si. A abertura existente preserva a identidade justamente por fixar a diferenciação entre si

e permitir incremento nos vínculos a serem conectados. E, uma vez alcançada uma complexidade elevada, se consolidam acoplamentos estruturais entre o sistema e o ambiente. Os acoplamentos estruturais são “formas de abertura cognitiva, e como tal, se constituem em conformidade ao fechamento operativo” (GONÇALVES, 2013).

Desse modo, a linguagem consolida-se como uma ferramenta que possibilita o relacionamento de um sistema a outro sistema, considerando a autorreferencialidade existente em cada sistema. A redução da incerteza ocorre com a contingência do processo comunicativo como uma especialização ocorrida no sistema. Resta claro, que a sociedade moderna é caracterizada por um aumento das possibilidades de comunicação e da complexidade existente. Por conseguinte, ocorre uma especialização funcional com funções distintas. Assim, os sistemas sociais resultam de uma organização de funcionamento operativamente fechado já que as operações não são definidas no ambiente. E, ao mesmo tempo, a abertura cognitiva em relação ao ambiente ocorre como resultado desse fechamento operativo.

Tais sistemas podem ser irritados ao internalizarem estímulos do ambiente, uma vez que podem processar informações advindas do ambiente. Ressalta-se que tal funcionamento se refere ao conhecimento, mas não alcança a estrutura do sistema, não afetando as operações internas existentes no sistema. O sistema social verifica um fechamento operativo reforçado pela sua função e código comunicativo que atua nessa função. A função de um sistema não se confunde com a de outro sistema, sendo o elemento de diferenciação. E o código comunicativo é o elemento integrante do sistema que norteia a comunicação com um momento de aceitação ou rejeição da informação. A exclusividade do código comunicativo em cada sistema é essencial para existência de um sistema. E a abertura cognitiva do sistema pode atuar em forma de acoplamento estrutural ou por irritação do sistema advinda do ambiente (GONÇALVES, 2013).

Luhmann na tentativa de resumir e consolidar o a concepção de sistema aponta que o sistema se trata de uma diferença que se produz constantemente, considerando a existência de um único tipo de operação. Tal operação realiza o fato de reproduzir a diferença sistema e o meio já que a comunicação é produzida somente mediante comunicação. E, dessa forma:

O sistema (comunicação) pode se distinguir em relação ao seu meio: a operação realizada pelo sistema (operação e comunicação) efetua uma diferença, na medida em que uma operação se articula e se prende à outra de seu mesmo tipo, e vai excluindo todo o resto. Fora do sistema, no meio, acontecem outras coisas, simultaneamente; e elas sucedem em um mundo que só tem significado para o sistema no momento em que ele possa conceitar esses acontecimentos à comunicação (LUHMANN, 2010, p. 92).

Assim, a teoria dos sistemas tem como base a diferenciação no sentido de ser uma diferença não somente uma unidade, ou seja, o sistema precisa ser diferenciado de modo que o sistema consegue produzir sua própria unidade ao mesmo tempo em que realiza a diferença. E o sistema não utiliza suas próprias operações quando atua com o meio, pois existe o encerramento operativo. As operações do sistema são claramente definidas e não possuem contato algum com o meio, de modo que os sistemas encerrados operacionalmente atuam em suas operações internamente.

Para Luhmann as operações estabelecem a tipificação do sistema em orgânicos, psíquicos ou sociais. Para tal, deve se ter a causalidade como via de capacitação dos sistema de observação de modo que:

Para a teoria dos sistemas, a causalidade é uma relação seletiva estabelecida por um observador; um julgamento que resulta da observação realizada por um observador. A articulação entre as causas e efeitos realizada por um observador depende dos interesses com que ordena o objeto, ou na medida em que confere importância a determinados efeitos (LUHMANN, 2010, p. 104).

Assim, a identificação dos benefícios das causas e efeitos que ocorrem no acontecimento causal. E com essa observação da causalidade resulta em uma seleção que ocorre com um observador com uma capacidade específica de verificar a informação. Por conseguinte, para compreender a causalidade identificada é necessário observar o observador para verificar a atribuição da causalidade.

O encerramento operativo estimula benefícios, considerando que o sistema possui sua própria operação que permite a produção de estruturas próprias, denominadas por Luhmann de auto-organização. Nesse sentido Luhmann esclarece que:

Na definição de Maturana, autopoiesis significa que um sistema só pode produzir operações na rede de suas próprias operações, sendo que a rede na qual essas operações se realizam é produzida por essas mesmas operações. A formulação é, evidentemente, cheia de pressupostos. Quando, para explicar o conceitos de autopoiesis, toma-se como ponto de partida o encerramento de operação, entende-se então, por autopoiesis, que o sistema se produz a si mesmo, além de suas estruturas: há computadores que podem criar seus próprios programas, mas não criar a si mesmos (LUHMANN, 2010, p. 119).

Depreende-se que Luhmann avança ao esclarecer que as transformações que ocorrem na estrutura dos sistemas só existem por serem efetuadas dentro do sistema de forma autopoietica. Com a noção de auto-organização o conceito de sistema avançou com a percepção de que para existência de sistema é necessário a concepção de unidade com suas fronteiras e o ambiente exigindo uma visão sistêmica. Agregando essa noção de auto-organização e da autorreferência avanços ocorreram na teoria sistêmica com o conceito de autopoiesis.

Os biólogos chilenos Maturana e Varela desenvolveram o conceito de autopoiesis no final da década de 1960 e início da década de 1970, ao descreverem a autonomia de um organismo vivo como um sistema que se autoproduz. O termo deriva do grego *poiéo* e tem o sentido de trabalho como fabricar, compor ou construir. Em português possui duas formas de grafia: *autopoiese* e *autopoiésis*.

Niklas Luhmann explica a autorreferência de um sistema como algo a ser compreendido como um elemento, parte, interação de um sistema voltado a si mesmo designando como uma unidade do sistema que atua consigo mesmo. A autopoiesis possui como características a autorreferência e que se autoproduz enquanto unidade sistêmica. Nesse sentido, a compreensão do sistema como fechado em suas operações internas permite a diferenciação em relação ao meio. O sistema operacionalmente autorreferenciado se diferencia do seu entorno, resultando em uma operação que diferencia o sistema do entorno.

A teoria autopoietica é um método de observação social que permite a capacidade de produzir a si mesma (VIDAL, 2017). O sistema é capaz de organizar e modificar a estrutura tão somente com suas referências internas com a produção de seus próprios elementos e determinação de suas operações. Os sistemas são, operativamente, fechados, pois, conforme a teoria sistêmica, as operações não são determinadas pelo ambiente. Ao mesmo tempo, o sistema possui a abertura cognitiva em relação ao ambiente, portanto, são sistemas abertos e fechados.

A abertura cognitiva ocorre no caso em que as respostas às penetrações ocorram como referências do próprio sistema, podendo existir formas como o acoplamento estrutural ou com irritações, advindas do ambiente. Ressalta-se que, no caso do acoplamento estrutural, as penetrações são recíprocas e interdependentes entre sistemas que coevoluem. O fechamento operativo do sistema ocorre com a identificação da sua função e do código comunicativo. A função é um critério de diferenciação entre os sistemas. Já o código comunicativo ocorre com o uso de uma binariedade, de sim ou não, e influencia a compreensão da comunicação, a fase de aceitação ou a rejeição da informação (GONÇALVES, 2013).

Dentre os atributos da autopoiésis destaca-se as características de sistemas autorreferentes, capacidade de autorreprodução e a manutenção, redirecionamento e estabilidade do sistema por meio da relação sistema/entorno. Desse modo, os sistemas autopoieticos possuem a qualidade de autoconstituírem sobre si mesmos com base em suas operações, o que permite se diferenciar e estabelecer limites em relação ao ambiente. Em seus estudos Luhmann estabelece que a percepção da análise teórico-sistêmica se relaciona à diferenciação entre o sistema e entorno. Em tudo que não for o sistema observado será o entorno ou ambiente. A própria relação entre sistema e entorno pressupõe a existência da autorreferência

já que as operações e os limites definidos fixam tanto as unidades sistêmicas como o próprio entorno que a envolve e permite a diferenciação.

A autopoiese conduz a um sistema que se reproduz em seus elementos a partir de suas próprias operações. Luhmann explica que a inspiração na biologia surge de comparações como a de que “o vivo é um único tipo de operação” como uma estrutura circular e que a formação de sistemas com características diversas possui o mesmo fundamento de que a “vida surge da vida” (LUHMANN, 2010). O conceito de autopoiesis de Maturana evidencia que a autorreferência é uma operação com capacidade articuladora conforme Luhmann. Sob essa perspectiva Luhmann ao trazer esse conceito aos sistemas sociais associa a operação social como única e com capacidade de articulação com as operações, excluindo as operações que não as pertence.

2.2.3.3 Comunicação

Vidal (2017) reforça que a sociedade moderna atua com base na comunicação e destaca que o pensamento de Luhmann tem a comunicação como parâmetro da sua teoria. Esclarece, ainda, que a percepção de Luhmann para a comunicação é de excluir a visão de uma ação humana e consolidar um processo autorreferencial. Adquire um aspecto abstrato capaz realizar contingência com base nas seleções de seleção da informação; a seleção do ato de comunicar; e a seleção realizada no ato de entender ou não a informação e o ato de comunicar (LUHMANN, 2010). Ademais, a comunicação possui o atributo da autorreprodução o que significa que permite criar seus significados e ocorre por meios de comunicação simbólicos generalizados. E a comunicação é realizada por códigos binários:

Dentro da diferenciação que Luhmann realiza entre o sistema político, o sistema da Administração pública e outros sistemas (político, econômico e social), a comunicação se realiza a partir de códigos binários que ajudam a reduzir sua complexidade. O código binário é administração pública eficiente-não eficiente, que também atua a partir de comunicações, e que se pode reduzir a uma gestão pública de qualidade-não qualidade, a um modelo burocrático gerencial, ou orientada ao desenvolvimento-não orientada ao desenvolvimento (VIDAL, 2017, p. 83).

Logo, para a compreensão da complexidade enfrentada pela administração no contexto da sociedade moderna, há necessidade de considerar as interrelações dos elementos em busca da condução das políticas a serem tomadas (BLIACHERIENE, 2019). Assim, muitas são as causas advindas da discricionariedade no uso dos créditos adicionais, caso não ocorra o devido controle pelo tribunal de contas. De igual forma, muitas são as soluções a serem propostas como

via de aperfeiçoamento de um controle que contribua para o fortalecimento das políticas públicas ambientais.

A superação do paradigma mecanicista e causal ocorre com a epistemologia dos sistemas com a premissa de que a percepção não é reflexo da realidade e que o conhecimento é advindo da interação entre observador e observado. Diversos são os fatores impactantes de modo que o sistema deve ser composto por partes em interação, resultando em não linearidades. O uso exclusivo do pensamento linear da relação de causa e efeito está superado (BLIACHERIENE, 2019).

O pensamento de Luhmann consiste em uma teoria dinâmica, reflexiva e autorreferente que permite ser um instrumento de observação e redução da complexidade. Parte da premissa que a sociedade moderna possui como características a complexidade e a diferenciação funcional, sendo o sistema definido por sua diferenciação em relação ao meio. Luhmann construiu uma perspectiva teórica da sociedade, considerando a crescente complexidade que o sistema social desenvolve, e propõe seu modelo explicativo da realidade se inspirando em conceitos desenvolvido pelos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela (RODRIGUES, 2017).

A reflexão sistemática pressupõe que em uma teoria da sociedade é possível a compreensão da multiplicidade de decisões diferentes como via de proposição de uma autodescrição da sociedade moderna. Em vista disso, considera-se que ao sistema compete:

(...) um único tipo de operação produz o sistema, sempre e quando medeie o fator tempo (uma operação sem tempo não constitui sistema, mas fica reduzida a um mero acontecimento). Na recursividade de um mesmo tipo de operação, temos como resultado um sistema. A operação deve ter a capacidade de concatenar no tempo de outras operações do mesmo tipo, levando necessariamente a uma conexão seletiva das operações, na medida em que permite que, em outro lugar, ocorra outro tipo de operação distinta. Portanto, a diferença entre sistema e meio resulta do simples fato de que a operação se conecta a operações de seu próprio tipo, e deixa de fora as demais (LUHMANN, 2010, p. 89).

Para a escolha da operação, dentre as várias alternativas existentes, o fenômeno que deve atender aos requisitos de identificar um sistema social é a comunicação, de modo que um sistema social consolida-se considerando a comunicação e, a partir desta, fomenta-se mais comunicação. Depreende-se, portanto, que o sistema é a diferença resultante de um único tipo de operação, ao reproduzir a diferença entre sistema e meio, e que a comunicação é produzida pela própria comunicação. Luhmann descreve que:

Para Luhmann, a única operação capaz de basear o social de maneira autônoma é a comunicação. Ele deve ser o ponto de partida de uma reflexão social, já que ao ser a estrutura basal mais abarcadora, inclui a ação (no sentido de Weber), sem esgotar-se nela (LUHMANN, 2010, p. 18).

Logo, a comunicação se associa como requisito de uma operação única do sistema. Luhmann (2010, p. 91) enfatiza a relevância da comunicação, visto que “tudo o que existe e pode ser designado como social está constituído, do ponto de vista de uma construção teórica fundamentada na operação, por um mesmo impulso e um mesmo tipo de acontecimento: a comunicação”. Nesse sentido, o sistema é composto pela diferença do sistema e o meio que o envolve e que, uma vez delimitado o tipo de operação que o identifica, de igual modo reproduz a diferença do sistema e seu meio e reforça a comunicação. A comunicação é adquirida e efetivada a partir de três seleções, que Luhmann (2010) trata como seleção: da informação; do ato de comunicar; e no ato de entender ou não a informação e o ato de comunicar.

Somente quando efetuadas essas três seleções ocorre a comunicação. Tanto a informação como a seleção ocorrida no ato de comunicar tem como resultado, dentre as alternativas, serem aceitos ou recusados, ou, tornando mais claro, a bifurcação se restringe ao sim ou não, o que traz como consequência uma decisão. Essa simplificação binária contribui para uma melhor interpretação da complexidade existente e qualifica a comunicação como um elemento com qualidade de ser “seletiva e contingente” (LUHMANN, 2010).

Assim como outros teóricos², Luhmann defende que a sociedade se fundamenta por meio da comunicação, considerando os meios de comunicação simbólicos generalizados. Ao criarem suas próprias estruturas como um processo autorreferencial, a comunicação permite evidenciar uma unidade do sistema que limita as operações do sistema (VIDAL, 2017). A comunicação é uma observação que efetua uma diferença quando é considerado o seu sentido mais abstrato. É considerada por Luhmann (2010) um observar contido na forma constitutiva do social, já que a observação trata a si mesma como um observador. Os sistemas sociais só podem ser constituídos como sistemas que observam a si mesmos, no entanto, Vidal (2017) evidencia a possibilidade da corrupção, uma vez que se trata de uma forma de comunicação perversa que surge em outro sistema, uma tomada de decisão externa ao sistema analisado.

Nesse contexto, a comunicação fundamenta-se como categoria principal de subsídio de análise dos créditos adicionais das políticas públicas ambientais, no âmbito do orçamento público, que integra o sistema político administrativo.

² Bourdieu, Giddens, Watzlawick e Levy.

Vidal (2017) destaca, ainda, que, na diferenciação que Luhmann expõe entre sistemas, a comunicação ocorre com a consolidação dos códigos binários e com a consequente redução da complexidade. De igual forma, a diferenciação torna-se mais evidente quando Luhmann trata da administração pública e de outros sistemas como o político, o econômico e o social. É com um código binário de eficiente/não eficiente que a administração pública é vista por Luhmann. Assim, a visão integrada dos elementos que afetam a organização pública e privada é melhor observada sob a perspectiva de uma visão sistêmica. Por outro lado, a visão mecanicista é insuficiente para atuar em um ambiente de alta complexidade existente nas organizações.

2.2.3.4 A aplicabilidade da teoria sistêmica na pesquisa

Para o conceito de sistema social formulado por Niklas Luhmann depreende-se uma compreensão diferenciada do sistema social com a inserção de elementos novos como a autopoiesis, autorreferência, a diferenciação sistema e o entorno, dentre outros. Luhmann (2016) esclarece que a pretensão da teoria geral dos sistemas é obter uma compreensão da totalidade dos estudos da sociologia e assim, resultar em uma teoria sociológica universal. O início dessa percepção ocorre com diferença entre sistema e ambiente e assim consolidar uma teoria da diferenciação sistêmica.

Com essa nova percepção, os sistemas seriam estruturas fechadas sobre si mesmas, momento em que passam a ser considerados como sistemas autorreferenciais. Ao operar com base em suas próprias operações, assemelha-se ao conceito biológico de autopoiesis de que a célula viva somente alcança sua reprodução com sua autorreprodução. Logo, os sistemas sociais são fechados operativamente sobre a sua base operativa e, assim, diferenciam-se do entorno e estabelecem seus limites operativos.

No entanto, esse sistema fechado operativamente não representa um isolamento a fatores externos, situação que tornaria o sistema estacionário a mudanças externas. Esse fechamento permite a abertura do sistema em relação ao ambiente de modo específico que é, com as suas operações desenvolvidas pelo próprio sistema que atua frente às causalidades externas. A autorreferência torna possível o fechamento operacional do sistema e ao mesmo tempo o contato com o entorno. A operação sistêmica ocorre somente dentro do limite operativo. E para Luhmann é por meio da comunicação que o sistema social se diferencia do entorno com consolidação de suas estruturas próprias e autorreferência.

Com o processo de redução de complexidade frente às possibilidades exige-se seleção dos casos e estabelece a autorreprodução do sistema. A diferenciação funcional define o sistema

dada a sua operação interna que caracteriza sua estrutura. Dentre os diversos sistemas, destaca-se o sistema político administrativo como função específica de resultar em decisões coletivas obrigatórias que atingem a toda a sociedade, ultrapassando a sua própria fronteira e consolidando o sistema político administrativo como forma concreta de atuação do Estado (FERNANDES, 2012). Nesse sentido, o Sistema a ser observado no presente trabalho é o sistema político administrativo. Derivado do sistema político com o código poder/não poder, o sistema político administrativo tem como função:

O sistema político administrativo tem a função específica de gerar decisões coletivas obrigatórias para toda a sociedade e é o único sistema cujas decisões ultrapassam a sua própria fronteira, de modo que o sistema político administrativo é a forma concreta de atuação do Estado (FERNANDES, 2012, p. 98)

As normas constitucionais direcionam as decisões coletivas e regem todos os entes federativos, bem como as constituições estaduais nas unidades federativas são norteadas nos respectivos estados. Além dos demais normativos como as leis e decretos.

Considerando os conceitos da teoria sistêmica já delineados, a presente pesquisa tem como premissa: 1) Na sociedade moderna a complexidade afeta a administração pública o que exige uma visão sistêmica para a tomada de decisões frente as possibilidades existentes; 2) a administração pública é um sistema organizacional com operações fundadas na comunicação e operacionalizada com códigos binários; e 3) o orçamento público ocorre no âmbito da administração pública como um sistema complexo, autopoietico e autorreferencial.

Ademais, considerando a complexidade social existente, a perspectiva interdisciplinar na busca da melhor observação dos fenômenos da realidade impulsionou a abordagem de Niklas Luhmann para uma teoria sociológica que incorporasse a teoria dos sistemas. A atividade estatal atua em um ambiente complexo e amparado no poder legítimo democrático, nesse sentido:

Para as ciências exatas, os sistemas, ao serem compostos por estruturas em si, seriam carecedores de um sentido cultural, na ordem do simbólico, com categorias estruturadas a partir da linguagem. A justificativa de analisar as anomalias advindas do acoplamento estrutural e da força simbólica dos direitos para o poder estatal reside no fato de considerar que a atividade administrativa é afetada por fatores de ordem política e econômica. Sustento que o exercício da atividade estatal, e no caso, o controle externo da Administração pelos tribunais de contas considere a necessidade de integração desses elementos para o controle das políticas públicas. Considero que isso parece contribuir para que os efeitos dessas anomalias sejam incorporados institucionalmente, e não a partir dos efeitos minimizadores da legitimidade democrática e da eficiência administrativa oriundos do acoplamento estrutural e da força simbólica dos direitos (RODRIGUES, 2014, p. 84).

Sob a perspectiva de uma visão sistêmica, o controle dos créditos adicionais direcionados para políticas ambientais é parâmetro a ser analisado pelos tribunais de contas e deve considerar que as políticas ambientais são afetadas por forças como fatores de ordem política e econômica. A abordagem sistêmica se faz necessária frente a complexidade enfrentada pela administração pública, advinda da sociedade, com fim da tomada de decisão em um cenário afetado por diversas mudanças e possibilidades.

Bliacheriene (2019) destaca que a visão sistêmica conduz à uma análise da totalidade do sistema dada a interação dos elementos que o compõem com o todo organizado e a interdependência das partes. No regime político democrático as tomadas de decisões na Administração Pública devem ocorrer de forma harmônica entre os políticos e a burocracia, sob risco de colocar a democracia em risco. No caso de sistemas complexos existem limitações na interação técnico-burocrático pois a simplificação pode negligenciar elementos relevantes para aferir os fenômenos da realidade.

A administração pública em um ambiente democrático busca ferramentas para a consecução de políticas públicas frente aos recursos escassos e às demandas advindas da sociedade crescente. Bliacheriene (2019) aborda que a atuação da administração pública deve ser em um cenário de gestão dinâmica e flexível, com conhecimento das limitações existentes e considerando a relevância de uma tomada de decisão fundada em aspectos técnicos e aspectos políticos. E frente a um modelo democrático, Iocken (2018) destaca que a participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas exige uma conscientização da administração pública dos limites da própria ação pública. Esses limites surgem das limitações estruturais da administração pública e de uma visão fragmentada da realidade:

A consciência do limite setorial da ação pública pressupõe a compreensão de que embora as políticas públicas sejam destinadas a solucionar problemas complexos, a solução de tais problemas e a mensuração de sua eficácia ocorrem no âmbito restrito e compartimentado dos setores, da divisão e da organização científica. Diversos setores da sociedade, ambiental, agrícola, social, saúde, educação, defesa, cada qual possuem suas políticas específicas, seus próprios especialistas e seus próprios problemas públicos. Do ponto de vista da análise da ação pública, qualquer política pública corresponde a uma operação de corte da realidade, através da qual é identificado o conteúdo a ser abordado, como a educação, segurança, saúde, desigualdade social ou a natureza dos segmentos, como as mulheres, agricultores, afrodescendentes, a serem contemplados (IOCKEN, 2018, p. 182).

Nesse sentido, frente a um problema complexo, as perspectivas sob os aspectos lineares com base cartesiana se mostram incompletas. Luhmann identifica que somente com o olhar heurístico seria possível refletir uma realidade e observar a circularidade existente. Assim, a

complexidade possui mais de uma causa e mais de uma solução e estão interrelacionados sem afastar aspectos dos problemas que poderiam ser considerados apenas detalhes.

Especificamente no âmbito da gestão pública, a utilização da teoria dos sistemas autorreferenciais se mostra apropriada ao oferecer importante subsídio de distinção do sistema e o ambiente com as operações que compõem o sistema e contempla uma visão heurística em suas causas, processos e efeitos. E a partir dessa descrição, a visão heurística fornece instrumentos para organizar um modelo sistêmico para embasar a ação administrativa que consolide uma prática organizacional com o controle pelo tribunal de contas das políticas ambientais que fomente o fortalecimento das políticas ambientais no âmbito paraense.

Desse modo, a visão sistêmica contribui para uma metodologia de pesquisa circular que possa auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Pará em estruturar e efetivar sua atuação em consonância com a complexidade existente diante das interações que impactam a operacionalização de um controle dos créditos adicionais associados às políticas ambientais.

Nesse sentido, o sistema funcional observado é o sistema político administrativo inserido no sistema político. O sistema político administrativo possui a função de consolidar decisões coletivas obrigatórias em que atinge toda a sociedade e reflete a atuação do Estado (FERNANDES, 2012). Dutra esclarece que:

A função da política é a produção de decisões coletivamente vinculantes. Para realizar essa função política, é necessário não apenas garantir o monopólio da violência física como também desenvolver diferentes formas de sensibilidade para o ambiente societal de interesses, demandas e visões de mundo. Ao passo que as relações do sistema político-administrativo com o ambiente societal circundante tornam-se mais complexas e passam a envolver a inclusão crescente de grupos sociais e demandas dos mais diversos tipos, como ocorre com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social, as organizações políticas e administrativas precisam desenvolver combinação de redundância e variação (DUTRA, 2020, p. 13)

Resta claro que as relações do sistema político administrativo com a sociedade tornam-se cada vez mais complexas, considerando a crescente demandas dos diversos grupos sociais envolvidos. E a ação do Estado que ocorre por via das políticas públicas é centralizadas no instrumento de Plano Plurianual (PPA). O PPA agrega a relação sistêmica existente entre as organizações públicas, considerando o orçamento uno e indivisível. Todas as receitas e despesas estão previstas no orçamento. Trata-se de um instrumento de relevância para o Estado, uma vez que:

Com isso, tem-se cumprido o importante princípio constitucional da universalidade orçamentária, o qual pode ser extraído implicitamente do art. 165 §5º, da CF/88. O dispositivo trata da abrangência da lei orçamentária, prevendo a obrigação de nela

constar todas as receitas e despesas do orçamento fiscal referente aos poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta, além do orçamento de investimento das empresas que detenham a maioria do capital social com direito a voto, bem assim do orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta e indireta (FERREIRA, 2018, p. 62).

Dessa forma, o PPA atua em uma relação sistêmica entre as organizações públicas que atuam com os créditos orçamentários, iniciais ou adicionais. Sintetiza, assim, a comunicação do poder/não poder, típico do sistema político administrativo e apoia os desdobramentos para a sua execução dada a função específica da Secretaria de Planejamento e Administração (Seplad) de elaboração, coordenação, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento com eficácia dos recursos aplicados (FERNANDES, 2012).

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

3.1 O local e o período da pesquisa

O trabalho tem como foco ações para o fortalecimento dos critérios de controle de eficiência nas escolhas de alocação dos créditos adicionais no Poder Executivo estadual direcionados às políticas de meio ambiente. Isto posto, elegeu-se, como local de pesquisa, a Secretaria de Controle Externo (SECEX), unidade inserida na composição do TCE-PA.

O TCE-PA foi instituído, constitucionalmente, em 1947 com sua função e atribuição discriminadas na CF/88 e com sua primeira Lei Orgânica datada de 1953³, visando regular aplicação dos recursos públicos com a verificação dos atos de gestão e a avaliação da legalidade, legitimidade e eficácia na gestão dos recursos públicos. A CE/89 atribuiu o exercício do controle externo à Assembleia Legislativa, com auxílio do TCE-PA. Com competências estabelecidas no art. 116 da CE/89, o TCE-PA possui, dentre as principais atividades, a de apreciar as contas do Governador e julgar as contas dos responsáveis e administradores dos recursos públicos estaduais.

Atualmente, o TCE-PA possui sua estrutura organizacional composta pela Presidência; Gabinete da Presidência; Gabinete Militar; Procuradoria; Secretaria de Administração; Secretaria de Controle Externo; Secretaria de Controle Interno; Secretaria de Gestão de Pessoas; Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica; Secretaria de Tecnologia da Informação; Secretaria-Geral; Representações; Escola de Contas Alberto Veloso; Vice-Presidência; Gabinete dos Conselheiros; Gabinete dos Conselheiros Substitutos; Corregedoria; e Ouvidoria⁴.

Conforme o Regulamento de Serviços Auxiliares do TCE-PA (Ato nº 69)⁵, compete à Secretaria de Controle Externo, enquanto unidade de gestão subordinada diretamente ao Presidente, a função de gerenciar as atividades de controle externo, exercendo a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da administração estadual, bem como assessorar os Conselheiros e os Auditores no exercício das funções que lhes são afetas.

Foram utilizados dois critérios para a definição do local de pesquisa, a fim de mapear o escopo do controle dos créditos adicionais no orçamento estadual sob responsabilidade do TCE-

³ Disponível em: <https://www.tce.pa.gov.br/index.php/memoria-institucional/historico>. Acesso em: 9 dez. 2021.

⁴ Disponível em: https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/institucional/Organograma_Institucional.pdf. Acesso em: 9 dez. 2021.

⁵ Disponível em: https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/legislacao/atos_regimentais/ato_69_12_2019_compilado.pdf. Acesso em: 9 dez. 2021.

PA, quais sejam: a) o controle do fluxo necessário para implementação dos créditos adicionais no orçamento executados pela Seplad; b) o segundo considera a constatação de uma carência de trabalhos científicos sob o presente objeto de estudo no âmbito do Poder Executivo estadual.

O universo de pesquisa abrange os créditos adicionais no período de 2016 a 2019. A seleção do período decorreu da execução orçamentária que teve por base o Plano Plurianual 2016-2019, o que permite uma análise mais abrangente de implementação de ações de políticas ambientais em um planejamento de médio prazo. O universo de pesquisa abrange os créditos adicionais sob responsabilidade da SEPLAD nesse período de 2016 a 2019.

3.2 A entrevista semiestruturada de gestores

Como meio de subsídio à análise e à obtenção de dados primários, entre os meses de junho e agosto de 2022, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 5 integrantes de unidades responsáveis pelas variáveis elencadas na presente pesquisa. O Quadro 1 possui uma descrição do perfil dos entrevistados.

Quadro 1 – Perfil dos gestores entrevistados

Órgão	Unidade específica	Cargo do entrevistado	Período no cargo	Data da entrevista	Duração
SEMAS	Secretaria	Secretário (a)	2015-2016	Junho/2022	40min 8seg
SEMAS	Secretaria	Secretário (a)	2017-2018	Junho/2022	34min 55seg
SEMAS	Secretaria	Secretário (a)	2019-2022	Junho/2022	49min 48seg
TCE-PA	Secex	Gerente	2016-2022	Agosto/2022	33min 33seg
SEPLAD	DPO	Diretor (a)	2021-2022	Agosto/2022	31min 20seg

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Em relação ao perfil dos entrevistados, a maioria demonstrou larga experiência profissional. Os gestores foram convidados a participar da pesquisa de campo com uso de contato telefônico, aplicativo de mensagens e *e-mail*. Todos assinaram um Termo de Consentimento Esclarecido (Apêndice B).

As entrevistas foram realizadas de forma presencial ou a distância com utilização da ferramenta eletrônica *Google Meet*, um aplicativo gratuito específico para videoconferências on-line indicado para reunião a distância. Fornecendo, desse modo, um material produtivo para a análise do material. As entrevistas foram transcritas por um serviço especializado e integralmente revisadas pelo pesquisador, observando a gramática da língua portuguesa. É oportuno observar que as regras utilizadas na transcrição consideraram como convenção: utilização de reticência [...] para demonstração de corte de fala considerado não relevante;

[hh:mm:ss] para marcação de tempo hora, minuto e segundo; uso da palavra e, posteriormente, reticência [palavra...], demonstrando alongamento vocálico, hesitação ou interrupção de ato de fala; a reticência antes da palavra [...palavra] para continuação da fala do turno do falante que foi interrompido; palavra em negrito para indicar ênfases e/ou silabação; itálico para demonstrar palavra, nomes de obras, peças ou livros em idioma estrangeiro; a palavra em colchetes {palavra} para enfatizar a incerteza na compreensão; e uso do termo inteligível entre parênteses (ininteligível) para trechos não compreendidos ou comentários do transcritor.

O uso de tais convenções permite uma leitura acessível e com facilitação para interpretar as informações apresentadas pelos entrevistados, tornando mais fiel às falas dos entrevistados, com as informações fornecidas e expressões passadas durante a entrevista. Os dados coletados foram confrontados com os demais documentos analisados para o devido tratamento analítico e exame associado aos objetivos da pesquisa.

Considerando o período da pesquisa de 2016 a 2019 associada ao período do plano plurianual paraense firmada no mesmo período, a entrevista delimitou os gestores à frente do principal órgão ambiental do estado no mesmo período. Assim, houve a condução da entrevista de modo a assegurar a finalidade da pesquisa sem prejuízo aos dados coletados.

3.3 As variáveis norteadoras

Segundo Creswell (2007), uma variável refere-se a uma característica ou atributo de uma pessoa ou organização, que pode ser mensurada ou observada, variando entre as pessoas ou as organizações que estão a ser estudadas. As variáveis podem ser ordenadas conforme uma variável afeta ou causa outra variável, de modo que:

- Variáveis independentes são aquelas que (provavelmente) causam, influenciam ou afetam os resultados. Elas também são chamadas variáveis de tratamento, manipuladas, antecedentes ou previsoras.
- Variáveis dependentes são aquelas que dependem das variáveis independentes; elas são o resultado ou os resultados da influência das variáveis independentes. Outros nomes para variáveis dependentes são variáveis de critério, de resultado e de efeito (CRESWELL, 2007, p. 106).

A complexidade do problema abordado deve ser considerada para a estabelecimento das variáveis para que seja possível definir quais variáveis nortearam a pesquisa (GIL, 2008). Considerando a perspectiva de uma validação de eficiência nas ações ambientais, os estudos priorizarão os aspectos qualitativos a serem abordados pela administração pública estadual para

efetivação das ações associadas ao meio ambiente no melhor uso dos recursos oriundos de créditos inseridos posteriormente à aprovação da PLOA⁶.

Integram-se à análise da pesquisa as variáveis norteadoras para o desenvolvimento da pesquisa e as variáveis relacionadas aos itens da amostra, visando contribuir para determinação de como a coleta de dados se conecta às variáveis, às questões e às hipóteses. A partir do levantamento teórico e abordagens na fase exploratória, a pesquisa científica é orientada considerando a avaliação de três variáveis independentes: flexibilização orçamentária, políticas ambientais e controle dos créditos adicionais, descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis norteadoras da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

As variáveis, destacadas no Quadro 2, foram definidas tendo como base o referencial teórico desenvolvido, bem como os objetivos da pesquisa de modo a compreender o controle sobre os créditos adicionais nas políticas ambientais.

3.4 O desenho da pesquisa

A investigação científica abordada é a do método científico heurístico, uma vez que é compreendida sob a perspectiva de uma visão circular de causa-efeito-causa, afastando o princípio cartesiano com métodos lineares de causa-efeito. Vidal (2019, p. 53) expõe que:

La construcción lineal analítica del pensamiento ha sido la imperante en los últimos siglos (basado en un conocimiento ordenado y en la secuencia y el orden) y reafirmado en el siglo pasado por filósofos de la ciencia (Popper) y sociólogos (Adorno, Dahrendorf, Habermas). Por otro lado, construcción circular sistémica relacionada en el plano social con el “paradigma sistémico” y en el plano psicológico-social (Cigoli & Scabini, 2011) ha tenido su aparición y desarrollo desde la mitad del siglo pasado

⁶ Conforme a Lei nº 4.320/64, no art. 42, que define que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

con la aparición de la cibernética, la teoría de sistemas y los modelos ecológicos traspassados a las ciencias sociales.

As propostas tradicionais de pensamento analítico possuem o foco na assimetria, resultado da verificabilidade e falsificabilidade. Por outro lado, as teorias circulares são mais apropriadas diante de um problema complexo. De modo claro, Vidal (2017) diferencia o pensamento linear do pensamento sistêmico expondo que, para problemas complexos, a relação ocorre com todas as áreas da organização, além de existir mais de uma causa e mais de uma solução.

Dessa forma, a visão heurística destaca-se como forma de obtenção do conhecimento adequado à proposta do presente trabalho. O pensamento linear centraliza esforços nos aspectos principais do problema e, com relação aos demais pontos, denomina como detalhes eliminados ou delimitados de um estudo mais aprofundado para o foco de investigação.

Vidal (2017) enfatiza que Luhmann demonstra a relevância da abordagem de uma nova teoria em que se consideram a circularidade e o paradoxo, em contraponto às teorias lineares de base cartesiana. Abrange, ainda, uma perspectiva da teoria de sistemas autorreferenciais com a perspectiva de uma análise funcional-estruturalista, cujo foco está nos problemas e solução. Em contraposição aos métodos tradicionais de causa-efeito dos fenômenos, possui a observação heurística com um “conjunto de regras metodológicas, geralmente baseadas em regras empíricas de estatística e algoritmos que sugerem um papel específico do observador” (VIDAL, 2017, p. 55).

Não se trata de um método dedutivo ou indutivo, mas heurístico, em que o conhecimento possui a lógica linear ou analítica. Vidal (2017, p. 63) esclarece que “no pensamento de sistemas destacam a complexidade dos problemas, ao ter mais de uma causa e mais de uma solução, além de estar inter-relacionados com toda a organização e não só como a área considerada problemática”.

Para o campo empírico observado pelo pesquisador e considerando o referencial teórico, o método heurístico foi embasado como meio de analisar as causas e os efeitos vinculados às variáveis da pesquisa, os créditos adicionais das políticas públicas ambientais do período de 2016 a 2019.

Uma vez definido o método heurístico como base da construção do conhecimento científico, a causalidade circular permite avançar a pesquisa para alcance no que concerne aos aspectos relacionados aos objetivos, à natureza, à abordagem e às técnicas de análise de resultado.

Em relação à natureza, a pesquisa é classificada como aplicada, cujo foco é a geração de conhecimentos para aplicação prática direcionada à solução de problemas específicos com constatação de verdades e interesses locais, os quais, no caso da pesquisa, tratam de avaliar, em um controle de eficiência, no âmbito do TCE-PA, a execução orçamentária dos créditos adicionais pela administração pública do Estado do Pará.

Sob a perspectiva da abordagem do problema, a pesquisa tem a característica de método qualitativo considerando que a pesquisa tem como fonte de dados diretamente dos dados e que as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam (PRODANOV, 2013). Em vista disso, adotou-se a abordagem descritiva que tem como objetivo a descrição das características de determinada população, fenômeno ou relações entre variáveis (GIL, 2008).

Com a finalidade de aprimorar a obtenção do conhecimento e a compreensão da realidade, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores⁷ de órgãos e/ou unidades responsáveis pelas operações que integram os créditos adicionais das políticas ambientais que atuaram no período de 2016 a 2019, período de análise deste trabalho. Esse instrumento é de grande valia para as ciências sociais, uma vez que privilegia a revelação de condições estruturais, socioeconômicas e culturais específicas. A entrevista ocorre no momento de encontro de duas pessoas a fim de obter informações sobre determinado assunto, considerando a necessidade de uma investigação social para a coleta de dados ou auxiliar no diagnóstico de um problema social (MINAYO, 2012).

As entrevistas com pessoas que tiveram experiências com o problema pesquisado constituirão como técnica de levantamento de dados primários de grande relevância. Nesse sentido, as entrevistas adequam-se à técnica de pesquisa para obtenção do conhecimento e da lógica de observação e para propor solução ao problema. A aplicação de entrevistas, no presente trabalho, está em consonância com a literatura e permite evidenciar a relação entre variáveis, bem como fenômenos ainda não abordados em pesquisa bibliográfica.

As entrevistas foram realizadas, preferencialmente, a distância com uso do aplicativo de videoconferência *Google Meet*, posto que essa plataforma disponibiliza fácil manuseio dos recursos e gravação das reuniões, permitindo, assim, uma fiel análise do material pelo pesquisador. No mais, a entrevista, no modo presencial, não foi descartada e ofertada quando o entrevistado julgava mais conveniente.

⁷ A seleção dos gestores priorizou a SEMAS, órgão com maior representatividade de recursos das políticas associadas ao meio ambiente, a SEPLAD, como órgão de relevantes atividades na operacionalização dos créditos orçamentários e o TCE-PA, órgão técnico de controle externo estadual.

A obtenção de informações de um entrevistado, com uso da entrevista qualitativa, permite explorar mais amplamente determinadas questões no momento do desenvolvimento da entrevista, norteando, desse modo, a resposta ao problema de investigação e a verificação das hipóteses elaboradas (YIN, 2017).

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa é descritiva, posto que aborda o registro e a descrição de fatos observados com as características da variável sem interferência do pesquisador. Classifica-se, ainda, como uma investigação exploratória ao agregar informações para a pesquisa e a delimitação do tema, o estabelecimento dos objetivos e a formulação das hipóteses.

Os procedimentos da pesquisa configuram-se como estudo de caso, que tem como objeto de estudo uma unidade de forma aprofundada, com fim de alcançar um amplo e detalhado conhecimento do objeto estudado (PRODANOV; FREITAS, 2013). Além disso, busca-se esclarecer uma “decisão, ou um conjunto de decisões, seus motivos, implementações e resultados” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 60), considerando uma investigação empírica, que é o estudo relacionado ao controle de eficiência dos créditos adicionais do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará.

O estudo de caso vem sendo utilizado por pesquisadores sociais, dado que permite pesquisas com diferentes propósitos, além disso contribui para evidenciar explicações e interpretações para situações que ocorram no âmbito dos fenômenos sociais complexos, bem como a elaboração de uma teoria explicativa do caso e as possíveis análises das proposições.

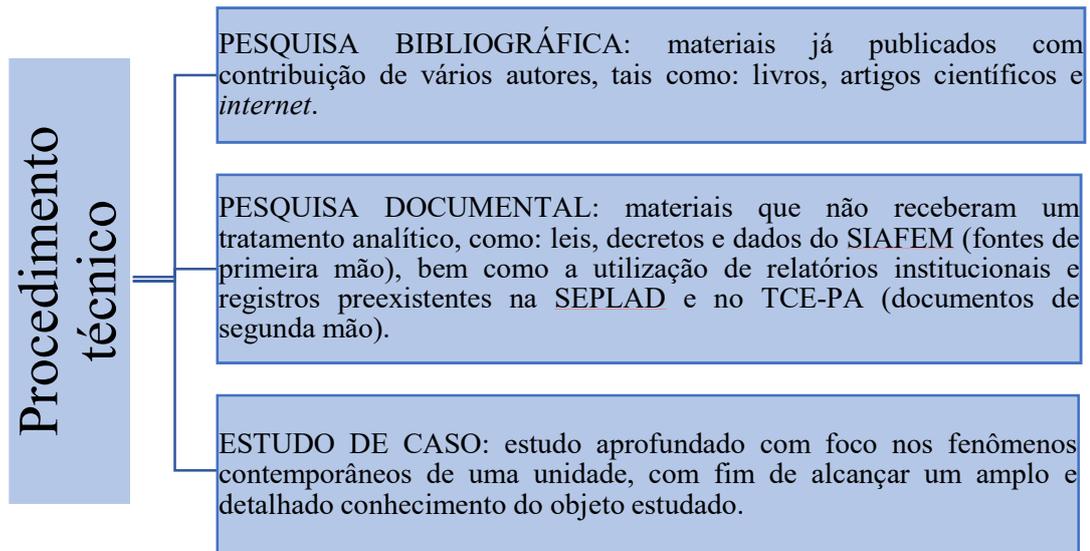
É por meio da triangulação de informações, dados, evidências e teorias (PRODANOV; FREITAS, 2013) que a complexidade na investigação de um estudo de caso possibilita que o pesquisador esteja preparado para utilizar as diversas fontes de evidências e, dessa maneira, convergir para a fidedignidade e a validade dos achados. O uso dessa estratégia de análise de estudo de caso agregará confiabilidade por envolver várias fontes de evidências.

Para obtenção dos dados, que contribuam com a elaboração da pesquisa, o procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica, posto que foi desenvolvida com contribuição de vários autores sobre determinado assunto e material já publicado, tais como: livros, artigos científicos e *internet*. De igual forma, classifica-se como pesquisa documental, dado o uso de materiais sem um tratamento analítico ou que possibilite uma reelaboração conforme os objetivos da pesquisa. Nesse caso, exemplifica-se o uso de leis, decretos e dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFEM), que poderão ser extraídos pelo *software Business Object*, como fontes de primeira mão, mas também a utilização de relatórios

institucionais e registros preexistentes na SEPLAD e no TCE-PA, como documentos de segunda mão.

Assim, as etapas do procedimento técnico da pesquisa têm sua classificação melhor visualizada na Figura 1.

Figura 1 – Classificação do procedimento técnico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Sob tal aspecto, as entrevistas permitiram obter informações com aplicação da técnica de análise de conteúdo com foco no levantamento e na quantificação dos créditos adicionais no quadriênio 2016-2019 do Poder Executivo do Estado do Pará. Nesse contexto, em uma abordagem de controle das alterações orçamentárias nas políticas ambientais em uma análise qualitativa da alocação dos recursos estaduais, pretende-se priorizar os critérios de eficiência, considerados relevantes, e propor o incremento dessa perspectiva aliada à verificação da legalidade.

Por fim, a investigação científica, proposta nesta pesquisa, pode ser sintetizada conforme a Figura 2.

Figura 2 – Estrutura da pesquisa

Método científico	Natureza	Abordagem do problema	Objetivos	Procedimentos da pesquisa	Instrumentos
- Método heurístico	- Aplicada	- Qualitativa	- Exploratória - Descritiva	- Bibliográfica - Documental - Estudo de caso	- Publicações científicas - Documentos e relatórios - Institucionais Seplad e TCE-PA - SIAFEM e B.O. - Entrevistas qualitativas

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

3.4.1 Os instrumentos da pesquisa

Com o uso do método heurístico, a pesquisa propõe observar os dispositivos e os resultados da manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Pará, emitido nas contas de governo sob a análise dos créditos adicionais, utilizados pelo governo do Estado do Pará no período de 2016 a 2019.

A pesquisa utilizou o banco de dados relativo aos pareceres prévios, disponíveis no *site* do TCE-PA, bem como os créditos adicionais implementados no período de 2016 a 2019, disponíveis nos *sites* da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, utilizando o sistema *Business Object* para extração de dados do SIAFEM.

O instrumento de coleta dos dados ocorrerá, preferencialmente, com o uso de elaboração de planilhas do Excel, o que permitiu analisar os dados a partir dos seguintes marcadores: quantitativo dos decretos abertos para créditos adicionais; resultado das deliberações e os aspectos analisados pelo TCE-PA nas contas de governo por ano quanto aos créditos adicionais.

3.4.1.1 Abordagem qualitativa da pesquisa

Os dados qualitativos foram obtidos por meio de entrevistas com gestores responsáveis pelo poder decisório dos créditos adicionais na SEPLAD, da seleção da SEMAS como órgão com maior representatividade orçamentária, que atua com as políticas ambientais no período do quadriênio selecionado, com seleção de três gestores intencionalmente a partir dos resultados obtidos (YIN, 2016), bem com gestor do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), órgão de controle externo no estado do Pará quanto aos recursos estaduais. Dessa forma, com a coleta de dados originados das entrevistas, estes foram sistematizados, analisados e interpretados como meio auxiliar de análise dos resultados do estudo.

Na pesquisa qualitativa, utilizaram-se as técnicas de análise de conteúdo com os seguintes passos: 1) seleção de textos específicos; 2) realização de amostra no caso de muitos textos para análise; 3) construção de um referencial de codificação ajustável às considerações teóricas e materiais; 4) elaboração de um teste piloto, revisão do referencial de codificação e definição das regras de codificação; 5) verificação da fidedignidade dos códigos e da sensibilização dos codificadores para as ambiguidades; 6) codificação dos materiais da amostra e análise do nível de fidedignidade do processo; 7) construção de um arquivo de dados para fins de análise estatística; 8) criação de um folheto com o racional para o referencial de codificação, distribuições de frequência dos códigos e fidedignidade do processo de codificação (BAUER; GASKELL, 2017).

De igual forma, dados foram coletados no Sistema Integrado de Administração Financeira quanto aos créditos suplementares, especiais ou extraordinários, com o manuseio da ferramenta *Business Object* referente ao período 2016 a 2019. A partir dessa extração de dados permitiu visualizar os parâmetros utilizados na programação orçamentária do governo estadual e utilização das metas da execução física e orçamentária/financeira das políticas ambientais previamente delineadas no PPA do Governo do Pará, como base para nortear a implementação dos créditos adicionais no exercício financeiro.

3.5 A aplicabilidade na pesquisa

A contribuição da abordagem da pesquisa, na perspectiva da Teoria de Sistemas Sociais, baseia-se na premissa de delimitar os espaços tratados no controle do sistema orçamentário, conforme a concepção de sistemas e seus limites, reduzindo, dessa forma, a complexidade e identificando as possíveis irritações em um sistema.

A teoria de sistemas autorreferenciais possui a vantagem de atuar de modo interdisciplinar, o que permite identificar a complexidade dos problemas e visualizar não somente uma causa ou solução, mas destacar diversas causas e soluções, associadas a toda a organização (VIDAL, 2017). Considerando a complexidade da sociedade na administração pública, a visão sistêmica e interdisciplinar contribui para que as decisões, tomadas no ambiente, considerem a multiplicidade das possibilidades. Para tanto, a organização pública, enquanto um sistema autorreferencial, está baseada na comunicação com importante distinção dos códigos binários de cada sistema.

Essa visão orgânica, em que a organização pode ser vista como um sistema biológico, teve contribuição do biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, autor da Teoria Geral dos Sistemas (VASCONCELLOS, 2018). A diferença entre o todo e as partes pode ser concebida como uma distinção entre sistema e ambiente, de maneira que, com sistemas fechados, o ambiente não tem significado ou possui apenas canais especiais (LUHMANN, 2016).

Na teoria de sistemas de Luhmann, a comunicação possui importante papel visto que é por meio deste que o sistema social elege a compreensão da informação. Em um cenário abstrato e teórico, a comunicação não ocorre da comunicação entre seres humanos, mas resulta da própria comunicação (VIDAL, 2017). Logo, a comunicação é o dispositivo essencial para a evolução dos sistemas sociais; e em função da evolução da comunicação, a referência está nos sistemas e não nos indivíduos e sujeitos (RODRIGUES; NEVES, 2017).

Assim, a Teoria de Sistema, tratada por Luhmann (2016), contribuirá para a análise do controle orçamentário do Tribunal de Contas do Estado do Pará de forma a possibilitar um modelo para que o órgão de controle externo atue em um monitoramento das alterações orçamentárias com fortalecimento das políticas públicas associadas ao meio ambiente.

4 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

4.1 Parâmetros legais do planejamento e orçamento no Brasil

Com a Constituição Federal de 1988 a temática orçamentária foi abordada na seção “Dos orçamentos” e compôs o capítulo II – Das finanças públicas (GIACOMONI, 2012), momento em que surgiram instrumentos de controle orçamentário que ampliaram as funções do Poder Legislativo, como a vedação de abertura de crédito suplementar, ou especial, sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes⁸.

Como importante inovação do texto constitucional, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, juntamente com o orçamento anual, passam a integrar o sistema orçamentário⁹. A CF/88 consolidou o orçamento público como peça de planejamento com a tripartição das leis orçamentárias. Tanto que, além de receber a proposta orçamentária do Executivo, ao Poder Legislativo, foram previstas emendas parlamentares aos projetos de leis orçamentárias (FERREIRA, 2018).

Grande avanço ocorreu com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), ao tratar de normas gerais de direito financeiro e consolidação da padronização dos procedimentos orçamentários nos três níveis de governo, visto que, além da tradicional classificação da despesa por unidades organizacionais e elementos, foram inseridas a classificação econômica e a funcional e a obrigatoriedade de previsão trienal das receitas e despesas de capital¹⁰.

Em 1967, com o Decreto-lei nº 200 (BRASIL, 1967), o Governo Federal tratou da organização e reforma administrativa da União com parâmetros que representam um marco institucional com estímulo à descentralização da execução das atividades da administração federal. Ademais, definiu o planejamento como processo a ser obedecido pela ação governamental conforme planos e programas elaborados e tendo o orçamento-programa anual como um dos instrumentos básicos, acompanhado do plano geral de governo e dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual e programação financeira de desembolso¹¹.

O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, considerando a experiência federal, formalizou, por meio da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (BRASIL, 1974), a classificação

⁸ Art. 167, inciso V.

⁹ Art. 165.

¹⁰ Arts. 23 a 26.

¹¹ Art. 7º.

funcional-programática das despesas orçamentárias para os Estados e Municípios, o que representou avanço qualitativo alinhado ao orçamento-programa. Com os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias; e Lei Orçamentária Anual, a CF/88 consolida a articulação entre planejamento e orçamento. Ressalta-se que o aperfeiçoamento do processo orçamentário com a classificação funcional e por programas ocorreu com o Decreto nº 2.829, de 29 outubro de 1998 (BRASIL, 1998), e com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), do Ministério do Orçamento e Gestão.

Desse modo, o texto constitucional consolida o atual processo orçamentário brasileiro. O PPA é um instrumento de planejamento estatal de médio prazo obrigatório nos três níveis de governo. Com um período de vigência mais amplo, quando comparado à LDO e à LOA, coube ao PPA estabelecer metas de médio prazo com o objetivo de exercer o controle das contas públicas e do planejamento da atividade estatal.

Conforme a Constituição Federal, a lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal quando forem despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como aquelas relativas aos programas de duração continuada. Outrossim, o texto constitucional estabelece que os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais devem ser formulados em consonância com o PPA de cada ente federativo¹².

Um ponto importante é a previsão de lei complementar para disciplinar sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias, incluindo o PPA, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial e dispor sobre critérios para a execução equitativa. Nesse caso, considerando que a referida lei complementar ainda não foi editada, a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) tem suprido normas sobre as finanças públicas. Contudo, muitas são as lacunas existentes das normas relacionadas às leis orçamentárias.

Em relação à LDO, trata-se de um instrumento de planejamento de iniciativa do Poder Executivo e é submetida à aprovação do Poder Legislativo. Esta compreende as metas e as prioridades da administração pública federal e estabelece as diretrizes de política fiscal e suas respectivas metas. Além da função de orientar a elaboração da LOA, dentre outros assuntos importantes, com a Lei nº 101/2000 (BRASIL), de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO ampliou sua importância com a incumbência de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e

¹² Art. 165, § 4º.

avaliação dos resultados dos programas; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas¹³.

Quanto aos demais instrumentos de planejamento, a LOA deve ser proposta por todos os entes federativos nos seus respectivos âmbitos de atuação. De iniciativa do Poder Executivo e submetido à aprovação pelo Poder Legislativo, a LOA atende ao princípio da unidade orçamentária, embora compreenda o orçamento fiscal dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas, nas quais o ente federado possua a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social.

Um relevante aspecto é que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo, na proibição, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita¹⁴. A imposição de tais limites ao conteúdo da lei orçamentária visa atender às restrições do princípio da exclusividade e protege a LOA, evitando o perigo das “caudas orçamentárias”, prática comum em orçamentos anteriores para aprovação juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com assuntos controversos e que não se relacionavam com o direito financeiro, mas que eram conduzidos juntamente com o Projeto de Lei para aprovação no legislativo (CHRISTOPOULOS, 2016).

Sob uma perspectiva mais ampla, o processo de ordenação e exercício do poder político perpassa por uma legitimidade política que não se encerra no âmbito do princípio majoritário. De igual modo, para o exercício do poder financeiro na gestão orçamentária, o caminho não deve ser diferente. Nos ensinamentos de Ferreira (2018, p. 217):

Bem mais do que isso, o aperfeiçoamento de qualquer modelo democrático convive com a ampliação dos mecanismos de participação popular, além da busca pela real defesa dos valores democráticos também em sua acepção material; tudo isso como maneira de se eliminar do sistema político qualquer resquício de abuso estatal, normalmente acompanhado da tentativa de concentração de poder, motivo pelo qual o avanço dos regimes democráticos exige a participação cada vez mais próxima do povo nas decisões políticas do estado.

Ao processo de gestão orçamentária do Poder Executivo, cabe um aprimoramento do processo orçamentário brasileiro, ultrapassando para além da coparticipação e cooperação entre os Poderes, sendo que o caminho é, inevitavelmente, maior para integrar o povo a esse processo orçamentário. Contudo, Ferreira (2018, p. 217) ressalta que, “por melhores que sejam os

¹³ Art. 4º.

¹⁴ Idem, art. 165, § 8º.

aperfeiçoamentos feitos no modelo, restará, sempre, mesmo que diminuída, a possibilidade de práticas ofensivas à boa administração dos recursos públicos”. E o caminho deve ser uma maior democratização das finanças públicas e maior diálogo entre Poderes e destes com a sociedade.

Ao ciclo orçamentário, cabe maior participação e inclusão da sociedade em todas as etapas da gestão orçamentária, ou seja, a democratização do orçamento. Alinhado com Ferreira (2018), quanto à dificuldade de ultrapassar uma cultura orçamentária de um sistema de Poderes que resulta em uma deficiente gestão do orçamento público, sugere-se, como proposta de aprimoramento do modelo orçamentário, um:

[...] modelo com maior participação do povo não somente em controle posterior dos gastos, mas também durante todo o ciclo orçamentário. Longe de tal avanço pressupor transferência de responsabilidade, o ônus pela escolha e boa aplicação dos recursos públicos sempre recairá sobre o Estado, mas tal encargo não há de ser exercido sem a devida proximidade da coletividade, destinatária final da atividade financeira estatal. A prerrogativa de planejar e alocar os recursos públicos, embora se ordene como poder, antes de sê-lo, é um dever, pelo que, na condição de devedor das necessidades públicas, torna-se o Estado absolutamente envolto na percepção de que sua atuação não mais comporta padrões imperativos que desconheçam ou se distanciem do verdadeiro titular do poder, o povo (FERREIRA, 2018, p. 219).

Nesse sentido, os mecanismos de cidadania ativa têm se consolidado como uma importante via da sociedade atuar na administração pública. E o mesmo acontece com o orçamento público como um espaço para que o cidadão possa agir em benefício do cumprimento de seus direitos fundamentais refletidos nas políticas públicas. Contudo, a participação popular é deficiente consolidando um déficit democrático no sistema orçamentário, o que fragiliza o exercício do poder financeiro na alocação dos recursos e na definição das políticas públicas condizentes com as demandas sociais.

Somente assim o orçamento público abrangerá a legítima missão de implementar os direitos fundamentais. De modo que a evolução do estado democrático deve refletir nos avanços dos aspectos orçamentários a ponto de afastar a antiga imagem do orçamento como peça formal contábil. Nas palavras de Ferreira (2018, p. 223), “não se concebe mais a deficiência no âmbito das finanças públicas nem a utilização deturpada da peça orçamentária, pelo que urge o enfrentamento das mudanças necessárias”.

Logo, a missão do orçamento público, no papel da tutela dos direitos fundamentais, considerando os princípios da administração pública, exige um diálogo cooperativo entre os Poderes no exercício da gestão orçamentária e financeira estatal. A qualidade do gasto torna-se relevante de modo que o orçamento não se debilite frente às vontades políticas que destoam no que concerne a um efetivo cumprimento das demandas sociais. A legitimidade, na atuação da

gestão orçamentária, está associada aos direitos fundamentais, à democracia e à separação de poderes.

A discricionariedade no uso do orçamento público não deve ser utilizada de maneira ineficiente no uso dos recursos públicos. Ferreira (2018, p. 224), ao enfatizar sua preocupação quanto aos mecanismos de flexibilização implementados na execução orçamentária de frustrar as expectativas iniciais dos instrumentos de planejamento, esclarece que um ponto importante capaz de transformar o orçamento em peça fictícia é a “dinâmica desarmoniosa potencializada no contexto do presidencialismo de coalização com a barganha política no uso das emendas parlamentares e sua transformação em moeda de troca para fins de implementação da agenda de governo [...]”.

De tal modo que a exigência de um diálogo harmonioso entre os Poderes permitirá avanços na resolução das dificuldades na gestão orçamentária e na eficiência estatal frente aos escassos recursos públicos. Em virtude disso, o caráter meramente autorizativo do orçamento público fragiliza que um mau gestor, mediante o espaço da discricionariedade administrativa, possibilita confrontar os reais objetivos do orçamento público para transformá-la em peça fictícia.

A complexidade imposta ao orçamento público dificulta uma resolução rápida e fácil. O gasto público deve ser executado por políticas públicas que devem buscar, nas palavras de Ferreira (2018, p. 227), “assegurar a moralização da peça orçamentária sem descurar da flexibilização da gestão, constricta, porém, aos limites e condições previamente estabelecidos”.

Para Fonseca (2017), a concepção do orçamento público deve refletir uma democracia deliberativa na atuação das finanças públicas, na qual o Parlamento é o ambiente adequado para o devido processo orçamentário amparado por interesses conflitantes de um pluralismo político associado ao dualismo de governo e oposição. Logo, as atividades desenvolvidas pelo Estado estão vinculadas aos diferentes níveis e aos mecanismos de controle. Fonseca (2017, p. 81) esclarece que:

Em síntese, os créditos adicionais são instrumentos adjetivos à orçamentação, de modo a adaptar o planejado à realidade fiscal. Nesse sentido, em um paradigma de governo informado por uma gestão fiscal responsável, a utilização de créditos orçamentários alheios aos previstos na LOA deve ser sempre residual, ainda mais diante da possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, desde que com prévia autorização legislativa, nos termos do art. 167, VI, da CF/88.

Em vista disso, a administração pública deve agir sob uma perspectiva de gestão fiscal responsável, ao passo que o uso dos créditos orçamentários, iniciais ou adicionais, deve ocorrer

sob uma visão de eficiência estatal. Distingue-se que os créditos iniciais foram planejados baseados em uma gestão fiscal responsável e que os créditos adicionais são tratados como residuais para ajustes à LOA como via de flexibilização do orçamento para o alcance do que foi inicialmente firmado nos instrumentos de planejamento.

4.1.1 Créditos adicionais

Para a execução orçamentária, a Lei Orçamentária Anual utiliza os créditos orçamentários e suas respectivas dotações. A aprovação da LOA conterà créditos orçamentários, denominados de créditos iniciais, distribuídos nos programas de trabalho que compõem o orçamento. Compreende-se o crédito orçamentário como o conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e as operações autorizadas pela Lei Orçamentária (GIACOMONI, 2012). E é com uso da dotação orçamentária que ocorre a consignação do recurso financeiro, visando atender a determinado programa ou ação. Desse modo, o crédito orçamentário é portador de uma dotação que limita o recurso financeiro autorizado.

No entanto, situações imprevisíveis acontecem ou novos problemas e interesses surgem de maneira que há a possibilidade de que determinadas despesas não tenham sido previstas ou possuam recursos insuficientes para atendê-las, sendo necessários eventuais ajustes na Lei Orçamentária no momento da execução, utilizando-se de mecanismos como a limitação de empenho e os créditos adicionais.

Os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA¹⁵. Esse mecanismo, regulado pela Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), permite alterações orçamentárias para atender, conforme o critério de conveniência e oportunidade da administração pública, reconhecida pelo legislador, aos erros de planejamento da atividade estatal, aos eventos imprevisíveis, e ainda, em decorrência do próprio processo de aprovação da Lei Orçamentária com os vetos, às rejeições, dentre outros meios (CHRISTOPOULOS, 2016).

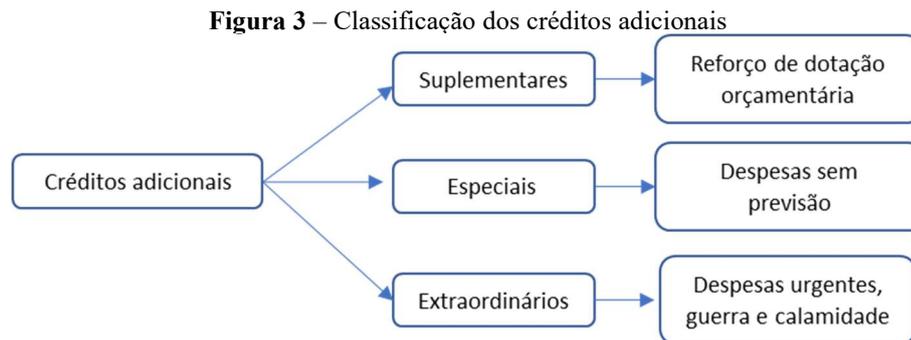
Para tanto, os créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários¹⁶. O crédito suplementar é destinado ao reforço de dotação orçamentária, situação em que existe crédito adequado, entretanto, a dotação possui saldo insuficiente frente

¹⁵ Lei nº 4.320/64, art. 40 (BRASIL, 1964).

¹⁶ Lei nº 4.320/64, art. 41 (BRASIL, 1964).

às despesas relacionadas. No caso do crédito especial, é destinado às despesas que não possuem dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária. E, por fim, o crédito extraordinário destina-se às despesas urgentes e imprevistas em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública para atender às despesas imprevisíveis e que exigem tramitação diferenciada do crédito especial.

Os créditos adicionais podem ser assim demonstrados conforme Figura 3.



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Para a utilização de créditos suplementares e especiais, é necessária prévia autorização legislativa¹⁷ a depender da existência de recursos disponíveis, sendo precedida de exposição justificativa¹⁸. Destaca-se ser possível a utilização da Lei Orçamentária para a autorização de abertura de créditos até determinada importância¹⁹.

No caso dos créditos extraordinários, o que exige maior agilidade na intervenção estatal, a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) prevê sua abertura por decreto do Poder Executivo, o qual dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo²⁰. Embora a CF/88 tenha inovado com a ampliação das situações possíveis²¹ e estabelecido a Medida Provisória como o meio a ser adotado para a abertura do crédito.

Para esses ajustes na Lei Orçamentária, a Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) estabelece que, para a abertura dos créditos suplementares e especiais, podem ter como recursos²²:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;

¹⁷ CF/88, art. 167, inciso V (BRASIL, 1988) e Lei nº 4.320/64, art. 42 (BRASIL, 1964).

¹⁸ Lei nº 4.320/64, art. 43 (BRASIL, 1964).

¹⁹ Lei nº 4.320/64, art. 7º (BRASIL, 1964) e CF/88, art. 165 § 8º (BRASIL, 1988).

²⁰ Lei nº 4.320/64, art. 44 (BRASIL, 1964).

²¹ Uma vez que as justificativas tornaram-se exemplificativas no art. 167 §3º da CF/88, das despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme descrito no § 3º “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”.

²² Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º (BRASIL, 1964).

- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

O superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, considerando os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas²³. Essa modalidade de recurso é limitada pelos vínculos existentes nos saldos de créditos adicionais transferidos do exercício anterior, bem como pelas operações de crédito.

O excesso de arrecadação é compreendido pelo saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, com observância à tendência do exercício quanto à receita orçamentária total²⁴. Para essa fonte de recurso, também é necessário considerar os vínculos existentes que a legislação determinou entre receitas e despesas, posto que, uma vez vinculados, tais itens de receitas e eventuais excessos de arrecadação só poderão ser utilizados para as despesas associadas e para a abertura de créditos adicionais para as finalidades previstas à vinculação estabelecida na receita.

A modalidade de recurso, oriunda da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, é a mais utilizada para a abertura de créditos adicionais. Entretanto, tal fonte de recurso merece a devida cautela, uma vez que, sem uma clareza das prioridades no planejamento, as anulações de dotações orçamentárias pelo Poder Executivo podem prejudicar projetos ou atividades que representem um objetivo concreto, expresso na lei de relevante interesse social (GIACOMONI, 2012).

A última fonte de recurso, a ser utilizada em créditos adicionais, é o produto de operações de crédito. A referida operação deve ter autorização legislativa para sua contratação e estar juridicamente apta para que o Poder Executivo a realize, considerando o texto constitucional²⁵ e as normas específicas relacionadas²⁶.

Após abertos, os créditos adicionais passam a incorporar o orçamento juntamente com os demais créditos orçamentários já existentes no caso dos créditos adicionais especiais e extraordinários, como créditos novos e, no caso de crédito suplementar, como reforço de dotação orçamentária existente. Em contrapartida, os créditos adicionais possuem, como vigência, o exercício financeiro no qual foram abertos, salvo disposição legal em contrário,

²³ Lei nº 4.320/64, art. 43, § 2º (BRASIL, 1964).

²⁴ Lei nº 4.320/64, art. 43, § 3º (BRASIL, 1964).

²⁵ CF/88, art. 165, § 8º (BRASIL, 1988).

²⁶ CF/88, art. 52, incisos V a IX (BRASIL, 1988).

quanto aos especiais e extraordinários. Além disso, o texto constitucional estabelece aos créditos especiais e extraordinários autorizados, nos últimos quatro meses do exercício, a possibilidade de reabertura, no exercício subsequente, dos limites dos respectivos saldos.

Em que pese a existência de parâmetros legais para a operacionalização dos créditos adicionais, a sua execução deve ser adequada com obediência aos princípios da administração pública. Dentre os princípios, a eficiência merece destaque, considerando a escassez dos recursos públicos mediante a demanda da sociedade. A eficiência pode ser examinada sob a perspectiva da relação entre os produtos, ofertados por uma atividade, e os custos dos insumos, alocados em um determinado período de tempo, considerando a mesma qualidade. Outra dimensão da eficiência é a otimização da combinação dos insumos com a maximização do produto frente a um gasto fixado (BLIACHERIENE, 2016).

No contexto do planejamento, o orçamento e a administração pública são afetados pelas finanças públicas, de modo que se torna necessário um foco na eficiência governamental para uma redução dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que disponibiliza mais recursos à disposição da sociedade. Cabe uma avaliação crítica e periódica dos programas governamentais com verificação dos resultados previstos e o devido alcance (CONTI, 2018).

Além disso, a inexistência de sobreposição e a duplicação de esforços e gastos dos recursos públicos tornam mais eficientes as ações governamentais. Logo, devem ser consideradas como características da eficiência: (i) direcionamento de atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; (ii) imparcialidade; (iii) neutralidade; (iv) transparência; (v) participação e aproximação dos serviços públicos da população; (vi) eficácia; (vii) desburocratização; e (viii) busca de qualidade (MORAES, 2007).

Sob essa perspectiva, os tribunais de contas possuem funções constitucionais e legais para que atuem no controle dos créditos adicionais não apenas dos aspectos formais, mas apontando a promoção de políticas públicas em consonância com a eficácia, a efetividade, a eficiência e a economicidade no uso dos recursos públicos (CONTI, 2018).

4.1.2 Planejamento e orçamento no Estado do Pará

O planejamento das ações estatais foi consolidado, no sistema político brasileiro, como uma proposta de legitimar a atuação do Estado. E com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho

do Estado (PDRE), a implementação do estado gerencial trouxe a eficiência como parâmetro das escolhas públicas.

A eficiência foi elevada como princípio constitucional na CF/88 com a Emenda Constitucional nº 19/98 (BRASIL, 1998), o que correspondeu a um dever, assim como os demais princípios da administração pública do art. 37, *caput*, já elencados desde a promulgação da Carta Magna em 1988. Dessa forma, o modelo orçamentário, caracterizado nos arts. 165 a 169 da CF/88, teve uma abordagem racional dos recursos públicos reforçado pelo art. 37 com a eficiência como um dos princípios da administração pública (CONTI, 2018).

Logo, o planejamento governamental e orçamentário eficiente visa assegurar uma administração voltada aos interesses da sociedade, tendo, no PPA e no orçamento, o espaço em que todas as políticas públicas estão agregadas e possuem uma forma de implementação para atendimento à sociedade, mas também as eventuais mudanças, no decorrer do exercício financeiro, exigem flexibilidade dos instrumentos de planejamento. A qualidade na oferta dos recursos à sociedade e a devida comprovação dos gastos nos estados aos órgãos de controle firmam-se com base na constituição cidadã e, por simetria, na constituição estadual. De igual forma, os instrumentos de planejamento constam na constituição paraense.

No Estado do Pará, a Constituição Estadual de 1989 estabeleceu que o sistema de planejamento-orçamento atenderá aos princípios da Constituição Estadual, da Constituição Federal e às normas de direito financeiro²⁷.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre orçamento²⁸. Na legislação concorrente, a competência da União está limitada ao estabelecimento de normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados²⁹. E de igual forma, a CE/89 ratificou a competência estadual de legislar concorrentemente com a União sobre orçamento³⁰.

Ademais, de forma semelhante ao Governo Federal, no âmbito estadual, cabe ao Poder Executivo a iniciativa do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, competindo, ainda, ao Executivo, de forma privativa, enviar à Assembleia Legislativa o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento³¹.

²⁷ CE/89, art. 203 (PARÁ, 1989).

²⁸ CF/88, art. 24, inciso II (BRASIL, 1988).

²⁹ CF/88, art. 24, §§ 1º e 2º (BRASIL, 1988).

³⁰ CE/89, art. 18, inciso II (BRASIL, 1989).

³¹ CE/89, art. 135, inciso II (PARÁ, 1989).

À Assembleia Legislativa compete, com sanção do governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente, sobre Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-las e emissão de letras do Tesouro Estadual³².

A Lei, que instituir o Plano Plurianual, conterà as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital de forma setORIZADA e regionalizada³³. Com a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos Municípios no momento de sua elaboração, possuirá vigência de quatro anos, com aprovação no primeiro ano de cada período de governo e será submetida à apreciação da Assembleia Legislativa até o dia 31 de agosto³⁴.

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias³⁵, deve compreender as metas e as prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento³⁶. A sua apresentação deverá ocorrer até o dia 31 de abril com apreciação pela Assembleia Legislativa até 30 de junho³⁷.

Por fim, a Constituição Estadual estabelece que o Projeto de Lei do Orçamento Anual³⁸ é acompanhado de demonstrativo regionalizado e setORIZADO das receitas e despesas, sendo submetido à apreciação da Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro com aprovação até a última sessão legislativa do ano³⁹.

Associa-se a tal arcabouço normativo a Constituição Estadual que estabelece a elaboração dos planos e programas estaduais, regionais e setoriais em consonância com o Plano Plurianual. Cabe à Assembleia Legislativa, além da apreciação, a criação de mecanismos de fiscalização adequada para sua fiel observância⁴⁰. No âmbito do Estado do Pará, o sistema de planejamento estadual teve, como marco inicial, a Lei nº 2.887/61 que criou o Conselho de

³² CE/89, art. 91, inciso XVIII (PARÁ, 1989).

³³ CE/89, art. 203 § 1º (PARÁ, 1989).

³⁴ CE/89, art. 203 § 2º (PARÁ, 1989).

³⁵ A LDO, do exercício 2016, estabelece que as eventuais alterações na LOA, mediante a abertura de crédito suplementar, serão autorizadas por decreto do Chefe do Poder Executivo e deverão ser solicitadas à SEPLAN, por meio do Sistema de Execução Orçamentária (SEO) nos meses de março, setembro e dezembro.

³⁶ CE/89, art. 203 § 3º (PARÁ, 1989).

³⁷ CE/89, art. 203 § 4º (PARÁ, 1989).

³⁸ De acordo com o art. 6º, inciso II da LOA exercício 2016, o Poder Executivo fica autorizado a realizar abertura de créditos suplementares no limite de 25% do total da despesa fixada na LOA. Tal dispositivo é repetido nas LDO dos demais anos como forma de agilizar o uso dos créditos adicionais pelo Poder Executivo estadual durante o exercício financeiro.

³⁹ CE/89, art. 203 § 5º (PARÁ, 1989).

⁴⁰ CE/89, art. 203 § 9º (PARÁ, 1989).

Política de Desenvolvimento Econômico do Pará (CONDEPA)⁴¹ com a finalidade de atuar nas diretrizes para o desenvolvimento econômico e social, controlar e fiscalizar o emprego dos recursos financeiros, assistir e orientar os Municípios⁴² (FERNANDES, 2012).

Em 1966, a CONDEPA foi transformada em autarquia, sendo alterada sua denominação para Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP) com o objetivo de assessorar a administração pública por meio de estudos técnicos para formulação das decisões governamentais⁴³, visando ao desenvolvimento econômico e social estadual (FERNANDES, 2012).

Com a Lei nº 4.583/1975, foi instituído, no Pará, o Sistema Estadual de Planejamento (SEP). A Lei estabelece que as atividades dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado, relacionadas ao planejamento, orçamentação, modernização administrativa, desenvolvimento urbano e metropolitano, articulação municipal, pesquisas e informações econômico e sociais, pesquisas de recursos naturais, políticas de investimento e endividamento, devem obediência ao que for estabelecido pelo SEP (FERNANDES, 2012).

Esse sistema abrangia diversos objetivos⁴⁴, dentre os quais:

- Coordenar a elaboração, acompanhar e avaliar a execução de Planos e Programas do Governo, bem como promover a integração de planos federais, regionais e setoriais;
- Assegurar a compatibilização entre planos e orçamentos;
- Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades governamentais, exercendo o controle de execução e reformulação orçamentária;
- Coordenar o processo de modernização das estruturas da administração estadual, visando ao contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução de seus Planos e Programas;
- Elaborar e compatibilizar políticas, planos e programas de desenvolvimento local, municipal, regional, urbano e metropolitano de iniciativa estadual;
- Estabelecer fluxos permanentes de informações de natureza institucional, econômico-social e financeira entre as unidades integrantes do sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação de suas atividades;
- Promover a política de capacitação de recursos humanos, a fim de atender às necessidades do sistema (PARÁ, 1975).

O SEP era, então, composto pelo órgão central, órgãos setoriais e os órgãos seccionais⁴⁵. A Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN)⁴⁶ era o órgão central do sistema. Os órgãos setoriais, representados pelas Assessorias Setoriais de Planejamento

⁴¹ Reorganizado pela Lei nº 3.231/64 (PARÁ, 1964).

⁴² Lei nº 3.231/64, art. 5º (PARÁ, 1964).

⁴³ Lei nº 3.649/66, art. 3º (PARÁ, 1966).

⁴⁴ Lei Estadual nº 4.583/75, art. 2º (PARÁ, 1975).

⁴⁵ Lei nº 4.583/75, art. 3º (PARÁ, 1975).

⁴⁶ Atual Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD) conforme Lei Estadual nº 8.933/19 (PARÁ, 2019).

(ASP), estavam subordinados, tecnicamente, ao SEP e, administrativamente, à Secretaria de Estado a qual integra. Por sua vez, os órgãos seccionais foram definidos como as unidades que realizam as atividades e os objetivos da SEP nas entidades da administração indireta (FERNANDES, 2012).

Dentre as funções⁴⁷ exercidas pelo órgão central, cabia a expedição de normas operacionais e a coordenação de funções como planejamento, orçamentação, modernização administrativa, desenvolvimento urbano e metropolitano, desenvolvimento da comunidade, além de incentivo às atividades produtivas privadas.

A SEPLAN visava, em articulação com os demais entes federativos, disseminar informações, iniciativas e assistência técnica para a implementação dos programas sob competência do órgão central. Com o Decreto nº 2.456/82 (PARÁ, 1982), as atribuições, definidas nas atribuições do primeiro decreto (Decreto nº 10.142/77), foram ampliadas com o estudo, o planejamento, a normatização, a coordenação, a orientação, o controle e a avaliação da política estadual de planejamento e desenvolvimento. Dentre as funções de fomento à integração do planejamento governamental, coube à SEPLAN a assistência técnica aos municípios e suas respectivas associações com vistas ao desenvolvimento dos serviços para solução de problemas comuns.

Em 2002, com a Lei nº 6.527, foi criada a Diretora de Estatística Estadual, oriunda do extinto IDESP, com competência de atividades estatística e estudos estruturais e conjunturais. E a Lei nº 6.565/03 (PARÁ, 2003) consolidou o órgão de planejamento como órgão da administração direta do Estado com a missão de elaborar e acompanhar os instrumentos de planejamento e a avaliação das políticas públicas estaduais com respeito ao equilíbrio fiscal e ao desenvolvimento do Estado do Pará. Com a Lei Estadual nº 7.009/07 (PARÁ, 2007), algumas atividades retornaram à SEFA referente às atribuições das diretorias do Tesouro e de Execução Financeira⁴⁸.

Em que pesem as diversas alterações, ocorridas com o órgão central do planejamento do Estado do Pará, com a Lei nº 8.096/15 (PARÁ, 2015) teve, como missão institucional, a coordenação e a gestão do processo de planejamento, visando ao desenvolvimento sustentável do Estado do Pará. Por fim, com a Lei nº 8.933/2019 (PARÁ, 2019), houve a fusão da Secretaria de Estado de Administração (SEAD) e da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), passando a denominar-se Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD).

⁴⁷ Lei Estadual nº 4.583/75, art. 7º.

⁴⁸ Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/historia/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

Com funções que agregam as atividades do planejamento estadual e gestão de pessoas e patrimonial, tem como objetivo promover o desenvolvimento regional do Estado do Pará (Anexo II).

Dessa forma, a SEPLAD possui uma gama de funções oriundas das duas Secretarias extintas com um papel principal na formulação e na execução de políticas e diretrizes da administração pública estadual. A atuação da SEPLAD deve promover a articulação e a integração dos órgãos estaduais na formulação de políticas públicas e compatibilização dos programas, projetos e atividades com uso dos instrumentos de planejamento em busca da eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Outrossim, compete à SEPLAD as fases de normatização, planejamento e execução orçamentária por meio das leis do PPA, LDO e LOA. Em cada uma dessas Leis da administração pública estadual, existem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo para fomento do desenvolvimento regional.

No governo paraense, a execução do orçamento inicia-se no mês de janeiro quando ocorre a disponibilização da programação de trabalho no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios e a aprovação das quotas orçamentárias para a implementação das despesas (PARÁ, 2018). Ainda assim, a programação de trabalho é flexível de modo que pode ser ajustada pelos órgãos com uso das alterações orçamentárias (Figura 4).

No ciclo orçamentário, é possível distinguir um conjunto de quatro fases: elaboração e apresentação; autorização legislativa; programação e execução; e avaliação e controle. A primeira fase envolve a estimativa de receita e as atividades relacionadas à formulação do programa de trabalho com diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a fixação de metas e a definição dos custos envolvidos (SANCHES, 2006).

Após a tramitação da proposta orçamentária e a autorização legislativa, os programas de trabalho podem ser modificados por meio de emendas e parâmetros de execução, considerando a necessidade de uma flexibilidade. No terceiro momento, uma vez programado o orçamento com suas previsões de cronograma de desembolso, de maneira a associar os fluxos de dispêndio e arrecadação, ocorre a execução orçamentária com acompanhamento dos mecanismos de controle interno e externo. Na última fase, a avaliação e o controle são tratados pelos órgãos como o Tribunal de Contas e as unidades setoriais dos órgãos para a realimentação do sistema (SANCHES, 2006).

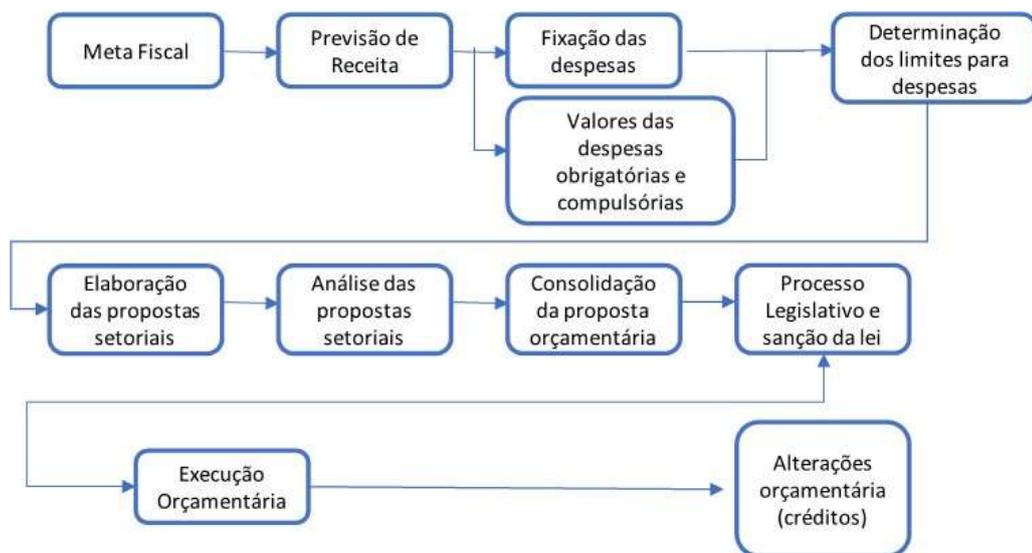
Resta claro que o processo orçamentário se constitui de forma dinâmica, contínua e flexível para atender às etapas de elaboração, aprovação, execução e controle. Na fase de

elaboração, são estimadas as receitas e fixadas as despesas com solicitação da SEPLAD à SEFA a reestimativa da projeção das receitas, com a construção da proposta orçamentária por programa de governo, ação e unidade orçamentária. Após alinhamento com a SEFA, a SEPLAD atualiza o teto orçamentário e disponibiliza-o aos órgãos setoriais para que formalizem suas propostas orçamentárias de acordo com os limites fixados.

Após a aprovação da proposta na Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), a proposta da LOA é encaminhada ao chefe do Poder Executivo para a publicação no Diário Oficial do Estado. Desse modo, com o início do exercício financeiro, está apta para o processo de execução orçamentária. A fixação de quotas orçamentárias e financeiras, para cada unidade orçamentária, permite o devido montante de recursos para o início da execução, em consonância com a arrecadação da receita e o processamento da despesa.

Na Figura 4, visualiza-se o processo orçamentário a partir do seguinte fluxo:

Figura 4 – Síntese do processo orçamentário



Fonte: Manual do orçamento da SEPLAD (Exercício 2019).

Na fase do controle, no âmbito interno do Executivo, com a Auditoria Geral do Estado (AGE), e no externo, com a ALEPA, TCE-PA e entidades representativas da sociedade civil, o orçamento é apreciado e julgado quanto à verificação da aplicação dos recursos nos termos previstos na LOA. Além disso, os órgãos de controle podem realizar inspeções e auditorias em qualquer tempo.

Uma vez disponibilizada a Programação de Trabalho no SIAFEM e aprovada as quotas orçamentárias, executa-se a realização da despesa. Ajustes eventuais podem ocorrer por meio dos órgãos com a utilização das alterações orçamentárias. Dentre as causas do uso de créditos

adicionais estão a subestimação do custo da ação e as mudanças na prioridade estabelecida, dentre outras⁴⁹.

4.2 Políticas ambientais

4.2.1 Contextualização

Se, por um lado, a industrialização elevou a produção de mercado, por outro, o meio ambiente foi fortemente impactado com o desenvolvimento desorganizado e a redução da qualidade de vida ocorridos, principalmente, a partir da Revolução Industrial iniciada na Inglaterra no século XVIII. Com o nascimento e o avanço do capitalismo na Europa Ocidental, acentuaram-se os problemas ambientais em escala global com a devastação das florestas e pela poluição atmosférica, de rios e oceanos, ao mesmo tempo em que se intensifica a urbanização com situações como a submoradia e a ausência de tratamento dos resíduos, dentre outros.

Em virtude disso, após a Segunda Guerra Mundial, o aumento da degradação ambiental e a pouca expressividade da proteção ambiental fomentaram leis mais eficazes na proporção da relevância que o meio ambiente demonstrava com medidas preventivas e de proteção. Por consequência, a proteção ambiental tornou-se um debate internacional relacionado à efetivação de desenvolvimento sustentável, tendo as Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente como eventos de relevância para esse avanço (FONSECA, 2020).

No contexto mundial, em 1972, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) na cidade de Estocolmo, Suécia. Nessa primeira conferência internacional sobre a temática ambiental, foram consolidadas consideráveis discussões e negociações, ressaltando a acentuada divisão entre os países e abordando questões como a preocupação relacionada ao crescimento populacional.

A partir desse encontro, o meio ambiente é reconhecido como direito fundamental e firma-se a Declaração de Estocolmo com 26 princípios que constituíram as diretrizes para as ações governamentais sobre o meio ambiente. A Declaração de Estocolmo é um marco para a proteção e a preservação do meio ambiente como um meio para a existência humana. Consolida-se a visão do meio ambiente humano como dever de todos os governos, com impactos no bem-estar da sociedade e no desenvolvimento global.

⁴⁹ Disponível em: http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/oge_2020-1.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

No referido documento, consolida-se, no art. 2º da Declaração que “A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos”⁵⁰. Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMED) publicou o Relatório *Brundtland*, denominado Nosso Futuro Comum, que deu notoriedade ao conceito de desenvolvimento sustentável⁵¹.

Visando à satisfação das necessidades e aspirações humanas, o desenvolvimento sustentável foi definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46). O desenvolvimento sustentável exige um crescimento menos intensivo de matérias-primas e mais preocupado com o impacto no meio ambiente. A satisfação das necessidades essenciais se relaciona com um crescimento econômico, inclusive, em regiões em que tais necessidades não estão sendo atendidas. Contudo, vale ressaltar que:

Uma grande atividade produtiva pode coexistir com a pobreza disseminada, e isto constitui um risco para o meio ambiente. Por isso o desenvolvimento sustentável exige que as sociedades atendam às necessidades humanas, tanto aumentando o potencial de produção quanto assegurando a todos as mesmas oportunidades (CMMAD, 1991, p. 47).

Como estratégias de mudanças dos processos de crescimento pelo desenvolvimento sustentável, são descritos como objetivos: retomada do crescimento; alteração da qualidade do desenvolvimento; atendimento às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manutenção de um nível populacional sustentável; conservação e melhoria da base de recursos; reorientação da tecnologia e administração dos riscos; e inclusão do meio ambiente e da economia na tomada de decisões (CMMAD, 1991, p. 53).

A partir desse avanço sobre a perspectiva de desenvolvimento e a questão ambiental, ocorreram diversos outros eventos que abordaram o meio ambiente e meios de evitar sua degradação. Destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Rio 92,

⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. UNEP. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. IPHAN, jun. 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁵¹ Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/Xv3r9ypsxNsjLtTqtPCBnJP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 23 ago. 2022.

que resultou em cinco documentos, assim como recomendações de proteção ambiental. Tanto que, ao final do evento, foi fixado um conjunto de regras e princípios com foco no desenvolvimento sustentável.

Como resultado, foram firmados acordos ambientais multilaterais. A convenção-quadro das Nações Unidas para a mudança de clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica estabeleceram mudanças produtivas e no consumo. Outro ponto foi a criação da Agenda 21, um plano de ação com fundamento no desenvolvimento sustentável. Consequentemente, a comunidade política internacional já firmava a premissa de uma devida conciliação da utilização dos recursos naturais com desenvolvimento econômico. Os países reconheceram o conceito de desenvolvimento sustentável visando à qualidade de vida para as atuais e as futuras gerações⁵².

No ano de 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu as metas do milênio com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) com apoio de 191 países, cujo propósito era orientar as políticas públicas e a adoção de programas de combate à pobreza e de proteção ambiental sob as dimensões socioeconômicas e locais⁵³. Consolida-se o desenvolvimento sustentável como uma reflexão que incorpora diversas dimensões. O termo desenvolvimento se sobrepõe ao simples crescimento econômico, uma vez que o desenvolvimento e a disponibilidade de recursos, associados a um projeto social, priorizem a efetiva melhoria das condições de vida da população. De maneira que não há a possibilidade de melhoria das condições de vida da população sem avanços da qualidade ambiental (PIOVESAN; SOARES, 2010).

No que concerne ao termo sustentável, refere-se à gestão durável dos recursos naturais com equidade intrageracional ao tratar dos estágios de evolução entre os países, bem como a equidade intergeracional, considerando a transmissão do patrimônio ambiental às gerações futuras (PIOVESAN; SOARES, 2010). Em 2015, líderes mundiais reuniram-se na ONU para estabelecer a Agenda 2030, tal compromisso, firmado entre 193 países membros, inclusive o Brasil, nos termos da Resolução A/RES/70/1 de 25/09/2015, visava promover o desenvolvimento sustentável⁵⁴.

⁵² No Rio 92 foram elaborados diversos documentos oficiais como: Agenda 21; Convenção da Biodiversidade; Convenção da Desertificação; Convenção das Mudanças Climáticas, Declaração de princípios sobre florestas; Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento; e Carta da Terra. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em 22 jun. 2022.

⁵³ Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 23 dez. 2021.

⁵⁴ Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

Nesse sentido, ao adotarem o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, foram fixados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas a serem alcançadas por meio de uma ação conjunta, visando à erradicação da pobreza e à promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental até 2030.

4.2.2 Parâmetros legais do sistema ambiental

Com a evolução da sociedade, surgiram novas declarações e direitos de modo que as transformações no Estado pós-moderno agregaram mudanças de valores nas relações sociais. Evidenciou-se que a garantia dos direitos individuais depende de todos e do meio social e ambiental com a passagem para a promoção do bem-estar das pessoas e de uma vida digna e harmoniosa com o meio ambiente.

Nesse sentido, o modelo de Estado Democrático de Direito, sob a perspectiva ambiental, priorizou a sustentabilidade evolucionária da terra com os avanços dos paradigmas jurídicos. O conceito de desenvolvimento sustentável reflete esse momento com uma descentralização da economia e com uma integração de cada economia regional conforme o perfil, fruto da sua vocação (DIAS, 2013).

Um Estado Democrático de Direito Ambiental depende de reformas institucionais visando a uma sociedade sustentável com atos políticos que incorporem os princípios assumidos pelos países da Agenda 21. Torna-se necessário construir cidades sustentáveis que viabilizem a problemática ambiental e social de forma conjunta com práticas que intentem ao controle dos impactos ambientais e fortalecimento da democracia.

Esse enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental objetivam a substituição de instrumentos de caráter punitivo por ferramentas que incentivem a autorregulação dos agentes sociais econômicos e de transparência. As políticas de gestão ambiental são orientadas a serem planejadas a partir de uma compreensão das interações dos processos históricos, econômicos, ecológicos, políticos e culturais propendo a uma incorporação da base científica e tecnológica no sistema produtivo com foco no desenvolvimento sustentável.

Em que pese a fundamental ação do governo, a concretização do Estado Democrático de Direito Ambiental depende também da sociedade com suas novas práticas sociais para a transformação para o desenvolvimento sustentável. E como forma de acompanhar a evolução do pensamento humano, os princípios do direito ambiental surgiram a partir das cúpulas da

ONU: a Cúpula sobre Meio Ambiente de 1972 e a Cúpula para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992. Tais princípios foram incorporados na Constituição Federal de 1988 e na legislação brasileira. Dentre os princípios contidos nas declarações da ONU, destacam-se:

- Obrigatoriedade da intervenção estatal;
- Prevenção e precaução;
- Desenvolvimento sustentável e os direitos das gerações futuras;
- Educação ambiental e da informação;
- Participação;
- Soberania dos Estados para estabelecer sua política ambiental;
- Poluidor-pagador e internacionalização dos custos ambientais;
- Responsabilidade da pessoa física e jurídica; e
- Adoção de uma política correta para produção e consumo, e de uma política demográfica adequada.

O Direito ambiental se fez presente na Constituição Federal de 1988, ao abordar, no Capítulo VI, art. 225, a atuação do Poder Público, visando à preservação do meio ambiente.

A ordem constitucional de 1988 estabeleceu, no *caput* do art. 225⁵⁵, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e integrante do patrimônio público, o que permitiu aos tribunais de contas a adequação do controle externo dos atos da administração pública ao desenvolvimento sustentável, estabelecendo o dever do Poder Público à defesa e à preservação para as presentes e futuras gerações.

O legislador constituinte discrimina, no § 1º do supracitado dispositivo⁵⁶, meios para uma efetiva atuação governamental como a preservação e a restauração dos processos

⁵⁵ CF/88, *caput*, art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁵⁶ CF/88, art. 225, § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

ecológicos essenciais; a preservação da diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; a fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético; a definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem, especialmente, protegidos em todas as unidades da federação; a exigência de estudo prévio de impacto ambiental em casos de instalação de obra ou a atividade, potencialmente, causadora de significativa degradação do meio ambiente; o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, os métodos e as substâncias, que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e do meio ambiente; a promoção da educação ambiental; e a proteção da fauna e da flora.

Assim, o reconhecimento dos problemas ambientais e a preocupação com a preservação ambiental pelos governos e com a sociedade civil organizada exigiram a reflexão de um novo paradigma da sustentabilidade. Em parceria do Estado com o setor privado, impõe-se um direito fundamental ao meio ambiente limpo, que possa enfrentar a tensão existente entre a proibição de retrocesso das normas ambientais e a garantia do mínimo existencial ambiental em benefício ao desenvolvimento sustentável (MENDONÇA, 2010). Logo, caracterizado com um direito fundamental de terceira geração, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi tratado na Declaração de Estocolmo, em 1972, em seu 1º Princípio⁵⁷, e reforçado no 1º Princípio da Declaração do Rio em 1992⁵⁸.

Ressalta-se que, nos termos da CF/88, art. 84, inciso VIII⁵⁹, a competência para celebrar tratados internacionais é do presidente da República. E, após o encaminhamento para aprovação do Congresso Nacional⁶⁰, ocorre a publicação e a promulgação de Decreto Legislativo que incorpora o tratado internacional ao direito interno brasileiro. Por fim, os tribunais de contas

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

⁵⁷ Princípio 1º: O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta, chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive, o direito à vida mesma. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano de 1972.**

⁵⁸ Princípio 1º: Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.**

⁵⁹ CF/88, art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

⁶⁰ CF/88, art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...].

possuem um papel essencial para a efetivação dos direitos fundamentais, o que logicamente inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É por meio das políticas públicas que o Estado organiza a efetivação das ações ambientais em obediência ao art. 225 da CF/88 e demais dispositivos sobre meio ambiente. O texto constitucional dispõe sobre o meio ambiente da seguinte forma:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para melhor compreender a relevância da atuação governamental na administração pública, convém mencionar o conceito de políticas públicas de Bucci (2006, p. 39):

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Logo, as políticas públicas visam a um objetivo, previamente, definido em consonância com os mandamentos constitucionais e devem assegurar a efetivação dos direitos fundamentais. Na mesma linha, Freitas (2014) associa-se à noção de programa para o alcance de um fim previamente determinado, uma vez que compreende as políticas públicas como:

[...] autênticos programas de Estado (mais que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentais, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2014, p. 32).

Assim, depreende-se que o agir do Estado, nas escolhas dos elementos para as políticas públicas, resulta de um alinhamento de processos que devem obediência aos mandamentos constitucionais e visam assegurar a efetividade dos direitos fundamentais esculpidos na CF/88. No Brasil, a Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente com o objetivo de “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental

propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”⁶¹.

Ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981) define meio ambiente de acordo com o art. 3º, inciso I, como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Nessa expressão, a doutrina majoritária identifica dois sentidos na definição descrita na lei, o natural e o cultural, que compreendem os interesses protegidos. O natural associa-se aos elementos que mantêm a vida inserida em um equilíbrio do grupo biológico com as espécies animais e vegetais, bem como os elementos naturais como a água, o ar e o solo. Já o sentido cultural relaciona a interação entre o meio ambiente natural e os respectivos espaços modificados pelo homem (BRAGA, 2010).

Além disso, no art. 6º da referida Lei, foi estabelecido o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A criação desse sistema previu a participação dos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Sua estrutura é organizada por: órgão superior; órgão consultivo e deliberativo; órgão central; órgãos executores; órgãos seccionais; e órgãos locais.

Desse modo, com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado elevado à categoria de direito fundamental, impõe-se ao Poder Público o dever de defesa e preservação do meio ambiente como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos termos do art. 23, incisos V e VII da CF/88.

Além disso, ao regulamentar a referida Lei, o Decreto nº 99.274/1990 (BRASIL, 1990) prioriza a execução da Política Nacional do Meio Ambiente com a fiscalização permanente dos recursos naturais e a devida compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. E em caso de ação ou omissão, que importe em descumprimento dos preceitos do decreto ou desobediência às determinações de caráter normativo dos órgãos ou das autoridades administrativas competentes, constitui infração com imposição de multa.

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000) e regulamentou o art. 225, § 1º, inciso III, da CF/88. Constituído pelo conjunto das unidades de conservação de

⁶¹ Art. 2º da Lei nº 6.938/1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

todos os entes federativos, tem por objetivo, dentre outros, contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas; e contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais⁶².

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), no art. 2º, inciso I, definiu a unidade de conservação como um:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

O SNUC será gerido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo; o Ministério do Meio Ambiente como órgão central; e os Instituto Chico Mendes e o Ibama como órgãos executores; e os órgãos estaduais e municipais com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação.

4.2.3 O sistema de meio ambiente no Estado do Pará

A abordagem das questões ambientais perpassa pelos entes federativos, o que inclui, logicamente, as unidades federativas que compõem a Amazônia Legal. A problemática ambiental, ao considerar as políticas públicas, atua em um contexto no qual as demandas sociais são crescentes em contraponto à crise ambiental e exigem maior intervenção da administração pública, ao mesmo tempo em que ocorre uma perda da capacidade do Estado quanto aos rumos a serem seguidos para políticas eficientes.

Em uma reflexão sobre a questão ambiental das políticas públicas, Ferreira (1998) argumenta que a dificuldade da administração pública está no fato de que muitas questões políticas ocorrerem fora da esfera política considerada como “oficial”, ou seja, externo ao espaço passível de controle do Estado. Ferreira (1998) ressalta, ainda, que esse ambiente denominado de “subpolítica” passa a ser mais significativo quando a sociedade se torna mais complexa.

⁶² Art. 4º da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

Entidades da sociedade como empresários, movimentos sociais e sindicatos politizam e direcionam a integração de demandas sociais nas ações político-administrativas estatais. Contudo, mesmo com diferentes atores envolvidos, o Estado deve permanecer como elemento central para a institucionalização das questões ambientais atuando de forma mais integrada e sistêmica.

A internalização da problemática ambiental para a formulação e implementação das políticas públicas pode ser constituído por:

- a) Primazia do crescimento econômico;
- b) Consideração dos problemas ambientais de acordo com os preceitos de soberania e segurança nacional;
- c) Compartimentação do gerenciamento ambiental através da perícia burocrática (FERREIRA, 1998, p. 221).

Nesse sentido, urge que as questões ambientais do Pará sejam contextualizadas na Região Amazônica. A floresta amazônica é a maior floresta tropical do mundo, está localizada ao norte da América do Sul e ocupa os territórios do Brasil, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

A Amazônia Legal foi estabelecida pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 (BRASIL, 1953), considerando as necessidades políticas e geográficas de um planejamento territorial. Abrange 61% do território brasileiro e ocupa uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km² do território nacional, inserida nos Estados do Amazonas, Amapá, Acre, Mato Grosso, oeste do Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

A Amazônia possui uma riqueza singular quando se trata da sua biodiversidade com abundância de recursos naturais e o multiculturalismo. Contudo, a devastação de recursos foi impactante nessa região e na história desde o período colonial, visto que foi implementada uma exploração de mão de obra viabilizada por processos repressivos num momento colonial com a escravidão de indígenas e negros e práticas destrutivas dos recursos naturais (SIMONIAN, 2007).

No Pará, o interesse mundial pela borracha, no século XIX, recrutou trabalhadores, muitos dos quais originados do Nordeste brasileiro, tornando o uso do aviamento uma prática comum nesse período. Bastantes projetos, denominados desenvolvimentistas, foram implementados na Região Amazônica, incluindo o Estado do Pará, viabilizados nos grandes projetos e sucessivos, desde a década de 1950, com o Plano de Metas, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II.

Em que pesem ações de infraestrutura em estradas, hidroelétricas, pecuária, exploração madeireira e mineração, dentre outros, pouco se adequaram às possíveis políticas públicas de conservação e preservação do meio ambiente. Simonian (2007) esclarece que, apesar de o Governo Federal visar às ações com a justificativa de desenvolver a Região Amazônica:

[...] pouco resultou quanto a possíveis políticas públicas que pudessem garantir a conservação e/ou preservação dos recursos naturais, a proteção aos direitos das populações tradicionais e a concretização da justiça ante tantos crimes ambientais e sociais. A respeito, exemplos são a destruição da floresta, os conflitos fundiários, o trabalho escravo e os massacres, uma criminalidade disseminada e no mais das vezes impune (SIMONIAN, 2007, p. 29).

Assim, o modelo desenvolvimentista, proposto na região, intensificou a ocupação humana e de exploração dos recursos naturais na Amazônia, refletindo em uma situação atual de “desmatamento, extinção das espécies, à poluição das águas, do ar, e às destruições diversas provocadas pela exploração de minérios” (SIMONIAN, 2007, p. 30). Consequências, como o desmatamento nas cidades amazônicas e o aumento do consumo, nos centros urbanos, de madeira e carvão vegetal, produzem a devastação e a extinção de diversas espécies vegetais e animais.

Focando em minimizar as condições precárias existentes na Região Amazônica, o Governo Federal implantou o Plano de Defesa da Borracha no início do século XX com o propósito de defender o Brasil no mercado da borracha. Contudo, o plano fracassou mediante a forte concorrência asiática com preços da borracha no mercado mundial. Além disso, a Região Amazônica foi novamente inserida nos planos do Governo Federal para a exploração no intuito de fornecer látex aos Estados Unidos durante a II Guerra Mundial, refletindo, no entanto, uma visão de exploração de um recurso natural sem agregação de valor ou de melhoria na qualidade de vida da população local.

Verifica-se, dessa maneira, que, diante do modo de ocupação da Amazônia, a região acumulou índices desfavoráveis na formação socioambiental. Nesse contexto, o Estado do Pará foi afetado com projetos desenvolvimentistas e políticas de ordenamento territorial com conflitos e violências envolvendo os direitos de uso dos recursos naturais das populações indígenas, ribeirinhas e extrativistas na Amazônia. Em vista disso, as áreas protegidas englobam o rol de políticas públicas implementadas na Região com destaque para as Unidades de Conservação como espaços demarcados legalmente de proteção da biodiversidade.

O Estado do Pará possui uma área territorial de 1.247.689,515 km² com um espaço ocupado por 686.384 km², considerando as Unidades de Conservação de proteção ambiental,

uso sustentável e terras indígenas, conforme descritas por Simonian, Baptista e Pinto (2015). No Pará, os espaços naturais protegidos ocorreram com a Constituição Paraense de 1989, que estabeleceu no art. 255, inciso V, a criação de Unidades de Conservação. Os espaços naturais protegidos surgem na CE/89 com a criação de Unidades de Conservação. No Pará, cerca de 55% do território é tratado como áreas protegidas, dentre terras indígenas (22,7%) e Unidades de Conservação (32,3%), mas com uma proteção ainda incipiente. Simonian, Baptista e Pinto (2015) apontam como causas a demora na detecção dos desmatamentos e a dificuldade de obter provas materiais nos casos de crimes ambientais.

Tendo a SEMAS como órgão executor, essa estratégia de ordenamento territorial tem provocado atividades ilegais nas áreas protegidas e com um número reduzido de funcionários e de recursos financeiros (SIMONIAN; BAPTISTA; PINTO, 2015). Ademais, sob um constante alvo de desmatamento e depredação, a Amazônia brasileira possui um histórico que não privilegiou o desenvolvimento sustentável. A partir de 1964, o governo militar interveio na Amazônia com um crescimento direcionado nas exportações.

O Programa de Integração Nacional, implementado entre 1965 e 1974, permitiu a aberturas de rodovias e megaprojetos, a exemplo da Rodovia Belém-Brasília e da usina hidroelétrica de Tucuruí, contudo, agindo como um desenvolvimento forçado da infraestrutura, ocasionou a morte de milhares de animais e inundação de grandes áreas na região. Já na década de 1980, investimentos volumosos estiveram centralizados em programas de desenvolvimento rural com projetos de mineração e industrialização no País, que resultaram em um aumento da dívida externa brasileira.

Em virtude disso, as ações, no bioma da Amazônia, resultaram em um conjunto de índices desfavoráveis para a preservação dos recursos naturais. Nas palavras de Simonian, Baptista e Pinto, o Estado do Pará tem contribuído para “referendar os indicadores de impactos negativos na formação socioambiental com a superexploração desses recursos” (SIMONIAN; BAPTISTA; PINTO, 2015, p. 393).

Investimentos no território, ditos como projetos desenvolvimentistas e de ordenamento territorial, trouxeram ao Estado do Pará conflitos e violências na região que perpetuam até os dias atuais. No âmbito do Estado do Pará, o direito ambiental está distribuído na Constituição Estadual e na legislação ambiental, delineando as principais atividades econômicas de competência do Estado do Pará.

A Constituição do Estado do Pará de 1989 dispõe sobre o meio ambiente no capítulo VI, composto pelos arts. 252 a 259. É fixado que a proteção e a melhoria do meio ambiente serão tratadas com prioridade quando definidos qualquer política, programa ou projeto nas áreas

do Estado. Estabeleceu, ainda, no art. 18, inciso VI, que compete ao Estado, de forma concorrente com a União, legislar sobre o meio ambiente.

Além disso, coube ao Estado a defesa, a conservação, a preservação e o controle do meio ambiente, cabendo-lhe, dentre suas competências (art. 255 da CE/89): zelar pela conservação das florestas e reservas extrativistas, bem como áreas de preservação dos corpos aquáticos; assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas; promover a educação ambiental; criar unidades de conservação da natureza; estabelecer obrigatoriedades aos que explorem os recursos naturais para procederem à recuperação do meio ambiente alterado; realizar a integração das ações de defesa do meio ambiente com as ações dos demais setores da atividade pública; e criar um conselho relacionado à gestão do meio ambiente.

Em relação à legislação estadual, diversos são os normativos que tratam sobre o meio ambiente, o que torna complexa uma análise conjunta. Contudo, para fins do presente trabalho, são apontados as principais leis, os decretos e as instruções normativas referente à gestão ambiental.

A Política Estadual do Meio Ambiente foi tratada na Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995 (PARÁ, 1995), como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes com a finalidade de preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural e recuperar e melhorar o meio ambiente, atendidas às peculiaridades regionais e locais em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, de modo a assegurar a qualidade ambiental propícia à vida.

Trata-se de uma norma de parâmetro legal do Sistema de Meio Ambiente Estadual e, dentre os objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente, destacam-se: a busca em promover e alcançar o desenvolvimento econômico-social, compatibilizando-o, respeitadas as peculiaridades, as limitações e as carências locais, com a conservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas ao efetivo alcance de condições de vida satisfatórias, e o bem-estar da coletividade; definir as áreas prioritárias da ação governamental relativa à questão ambiental, atendendo aos interesses da coletividade; garantir a preservação da biodiversidade do patrimônio natural e contribuir para o seu conhecimento científico; criar e implementar instrumentos e meios de preservação e controle do meio ambiente; e estabelecer os meios indispensáveis à efetiva imposição ao degradador público ou privado de obrigação de recuperar e indenizar os danos causados ao meio ambiente, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

No Estado do Pará, foi criado o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), com o fim de implementar a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como controlar sua execução

com a seguinte estrutura funcional: Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), como órgão normativo, consultivo e deliberativo; a SEMAS⁶³, como órgão central executor com a função de planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar a Política Estadual do Meio Ambiente; como órgãos setoriais ou entidades da administração pública estadual, direta e indireta; e como órgãos locais, os organismos ou as entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições.

Ademais, as normas associadas à Política Estadual do Meio Ambiente serão, obrigatoriamente, observadas na definição de qualquer política, programa ou projeto como garantia do direito da coletividade ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Com a Lei nº 6.986 de 29 de junho de 2007 (PARÁ, 2007)⁶⁴, foi inserido, no normativo estadual, a indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente em decorrência da exploração de recursos minerais. Torna-se fato gerador da indenização monetária a saída de produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais de onde provém e equipara-se à saída, ao consumo ou à utilização da substância mineral, em processo de industrialização realizado dentro das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes, ou ainda, em qualquer estabelecimento.

A indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente será calculada sobre o total das receitas resultantes da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial, excluídos os tributos incidentes, com percentual da indenização qualificada conforme classes de substâncias minerais.

Para o licenciamento ambiental, os procedimentos e os critérios para a instauração de processos sob responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará foram estabelecidos na Instrução Normativa nº 11, de 16 de dezembro 2019.

Outro importante normativo estadual é o Decreto nº 1.064 de 28, de setembro de 2020 (PARÁ, 2020), que regulamenta a Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012 (PARÁ, 2012), discriminando sobre as parcelas da receita estadual que serão creditadas aos Municípios de acordo com o critério ecológico.

A parcela associada ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) distribuída segundo o critério ecológico será designada “ICMS Verde”.

⁶³ A então SECTAM foi reorganizada com a Lei nº 5.752/1993 e Lei nº 7026/2007, ocorrendo o desmembramento da Ciência e Tecnologia e ficando apenas com o meio ambiente, e passou a ter a denominação atual SEMAS.

⁶⁴ A Lei nº 6.986 de 29 de junho de 2007 altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995.

São beneficiados os Municípios que abriguem, em seu território, unidades de conservação e outras áreas protegidas e participem da sua implementação e gestão, as quais compõem o critério ecológico. Em virtude disso, o embasamento normativo ocorreu com vistas a nortear um desenvolvimento que convirja a economia, a ecologia, a antropologia cultural e a ciência política. Enquanto que um planejamento e a necessidade de ampliação da perspectiva do planejador são pontos essenciais para a devida relevância do meio ambiente e suas estratégias para preservação dos recursos naturais.

Para a temática ambiental, torna-se essencial o planejamento e o pensamento sistêmico como um paradigma que permita vislumbrar a dimensão ambiental. Conforme ideias defendidas pelo economista Ignacy Sachs (2007, p. 39):

Primeiro, o pensamento sistêmico difere da análise de sistemas desenvolvida pelos engenheiros; trata-se essencialmente de um paradigma, uma maneira de ver a realidade circundante. Segundo, os planejadores formados tradicionalmente na escola de economia deveriam refletir sobre a experiência acumulada pelos urbanistas. Terceiro, é essencial educar os planejadores para que levem em conta, automaticamente, todos os problemas em sua dimensão ambiental. Seria lastimável se o meio ambiente viesse a tornar um problema isolado, a ser tratado por meio de campanhas ocasionais, deixando intacta a estrutura conceitual e os procedimentos de rotina.

Sob a perspectiva do controle, os tribunais de contas do Brasil, durante o II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas (SIGAM), ocorrido em 2019, aprovaram a “Carta da Amazônia”. Nesse documento, foram enfatizadas a importância da Amazônia para a biodiversidade e bioma brasileiros e a manutenção da vida em todas as suas formas, incluindo as presentes e futuras gerações. E firmou-se que é de responsabilidade dos tribunais de contas a atuação na preservação do patrimônio público ambiental com um papel fundamental como instituições preventivas para a adequada formulação e execução de políticas governamentais associadas à gestão pública ecologicamente sustentável por meio do controle contábil, orçamentário, financeiro e ambiental das contas públicas.

Reconhece-se, ainda, a necessidade de um conhecimento especializado para as auditorias ambientais visando ao combate das ameaças e aos impactos sociais e econômicos, bem como ao fortalecimento dos instrumentos técnico-científicos para um correto exame de conformidade e de desempenho ambiental.

Na Carta da Amazônia⁶⁵, firmou-se que os tribunais de contas do Brasil têm o dever de orientar sua atuação agregando valor à gestão ambiental com a produção de conhecimento e promovendo ações governamentais preventivas. Outrossim, os tribunais de contas deverão criar e manter grupos de trabalho com profissionais da área ambiental para um diálogo contínuo.

4.3 A participação do TCE-PA no Sistema de Planejamento e Orçamento

O Tribunal de Contas do Estado do Pará, em consonância com a visão moderna da temática ambiental, busca promover uma atuação governamental com um modelo de desenvolvimento sustentável. Para o alcance desse objetivo, o controle externo aprimorou seu papel com foco no controle das políticas públicas de preservação e conservação do patrimônio público ambiental, alinhando as ações governamentais de meio ambiente ao contexto mundial.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi tratado na CF/88 como um direito fundamental e imprescindível para o desenvolvimento sustentável, o que demandou uma mudança de paradigma das questões ambientais inseridas nos atos da administração pública, assim como no papel dos órgãos de controle externo com ampliação e fortalecimento das políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, os tribunais de contas, ao atuarem na fiscalização da gestão ambiental, promovem uma fiscalização em conformidade com o desenvolvimento sustentável, enquanto se amplia a complexidade na promoção da efetividade de um direito fundamental inserido em ações da administração pública. Com o avanço das discussões sobre a temática ambiental, em que se consolida uma gestão ambiental com foco no desenvolvimento sustentável, exigiu-se uma visão atual da administração pública, reforçando a necessidade de resultados efetivos nas políticas públicas.

De igual modo, os tribunais de contas, na função de controle externo da administração pública, buscaram adaptações e aperfeiçoamentos para o modelo de desenvolvimento sustentável com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos na efetivação dos direitos consagrados na CF/88. Esses tribunais possuem competências próprias estabelecidas no art. 71 da CF/88, que fortalecem a sua autonomia de controle no exercício da fiscalização sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. Ressalta-se que

⁶⁵ Carta da Amazônia. II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas que aconteceu em 19 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/jpg2pdf-2.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2022.

a aplicação dos recursos públicos deve ser acompanhada da devida prestação de contas dos responsáveis⁶⁶ e com a observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Considerando as três esferas de governo, o art. 75 da CF/88 estabelece que as normas referentes ao Tribunal de Contas da União (TCU) se aplicam, no que couber, à organização, à composição e à fiscalização dos tribunais de contas estaduais e municipais⁶⁷. Esse atual formato dos tribunais de contas é resultado de uma evolução, visto que a sua criação teve como premissa o controle de legalidade dos atos que acarretassem repercussões financeiras à administração pública com o objetivo de confrontar os atos e os procedimentos administrativos da Lei⁶⁸. E somente com o alargamento das atividades estatais que novas formas de controle se tornaram necessárias.

Consolidando-se, ainda, o controle de mérito com a finalidade de verificar se o ato da administração pública atinge, adequadamente, seu objetivo com o menor custo possível (IOCKEN, 2014). Enquanto órgãos autônomos visam assegurar que os atos administrativos atendam ao ordenamento jurídico e não ocorra abuso de poder em um Estado democrático de direito. Trata-se de um poder-dever que não pode ser renunciado ou retardado sob pena de responsabilidade de quem a emitiu (MILESKI, 2018).

Esse papel do controle foi moldado a partir da crescente demanda por eficiência na administração pública para efetivação dos direitos e garantias fundamentais⁶⁹. Os órgãos de controle aprimoraram seus mecanismos de fiscalização, abrangendo os resultados das políticas públicas, a exemplo das auditorias operacionais.

Lima (2015) diferencia a classificação das funções dos tribunais de contas em nove grupos: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa,

⁶⁶ O parágrafo único do art. 70 define: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988).

⁶⁷ O sistema de tribunais de contas possui 33 destes e é composto por: 1 Tribunal de Contas da União; 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE); 3 Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCM); 2 Tribunais de Contas do Município (TCM); e 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF).

⁶⁸ Com a Proclamação da República, a partir de 1889 e a condução de Ruy Barbosa ao Ministério da Fazenda, foi elaborado o Decreto nº 966-A, de 7.11.1890, assinado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, instituindo o Tribunal de Contas. Ruy Barbosa, no momento da exposição de motivos do decreto, descreveu os tribunais de contas como um “corpo de magistratura intermediária à sua Administração e a sua legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem o risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil” (MILESKI, 2018, p. 236).

⁶⁹ Luiz Carlos Bresser-Pereira destaca a relevância da busca por eficiência durante a Reforma Administrativa, iniciada em 1995, considerando que a “reforma constitucional tinha ampla condição de ser aprovada pelo Congresso, como também que era fundamental para o ajuste fiscal dos estados e municípios, além de essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996).

ouvidora e normativa. Na função fiscalizadora, são agregadas as ações com referência ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização de avaliação de programas, relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária.

Com a função opinativa, apresentada no parecer prévio sobre as contas dos chefes dos Poderes, os tribunais de contas manifestam-se sob o caráter técnico e não vinculativo para ser considerado pelo parlamento para julgamento final das contas de governo.

Os tribunais de contas atuam com a função julgadora ao procederem julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos; prejuízos ao erário; e infrações correlatas. No caso da função sancionadora, diversas são as possibilidades legais de aplicação de sanções pelos tribunais de contas sempre observados o contraditório e a ampla defesa com ações como o recolhimento de débitos e de multas pelo débito imputado e irregularidade.

A função corretiva trata-se de importante função de aprimoramento da gestão pública com a emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados; fixação de prazo para a adoção das providências encaminhadas; sustação de ato irregular; e adoção de medidas cautelares. Outra função dos tribunais de contas refere-se à atuação consultiva, a qual ocorre quando o legitimado solicita consulta sobre assuntos de competência do tribunal, assumindo o caráter normativo, e parecer demandado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto à regularidade das despesas, e assume o aspecto de pronunciamento conclusivo.

Também assume a função informativa ao prestar informações das ações realizadas, cálculos e dados e demais documentos em que tenha tido acesso. E tem como destinatários o Congresso Nacional, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público, os Órgãos e os Poderes dos entes federativos, a sociedade e interessado, mediante a expedição de atestado e expedição.

Na função ouvidora, os tribunais de contas recebem e processam denúncia e representação nos termos da Constituição Federal e Lei Orgânica. É com a função normativa ou regulamentar que os tribunais de contas, sob a perspectiva da sua competência e jurisdição, executam o poder regulamentar, com expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, bem como a organização e o cumprimento dos processos submetidos aos tribunais de contas.

Além das funções atribuídas aos tribunais de contas, outros fatores impactaram na atuação do controle externo como a transparência das informações públicas. O princípio da publicidade torna-se um dever constitucional para qualquer ato administrativo e reflete uma obrigatoriedade da prestação de contas dos gestores no tocante aos objetivos e resultados previstos sob a ótica da eficácia, eficiência e efetividade dos resultados.

Com os direitos constitucionais ampliados no período de redemocratização, a sociedade passou a exigir maior qualidade nos serviços públicos por meio do controle social. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, reforça a importância da publicidade e qualifica a informação como algo compreensível à sociedade no que concerne ao seu conteúdo.

A liberdade ao administrador, em busca da realização do interesse público, refere-se, exclusivamente, a pressupostos para adotar o caso mais ajustado para a realização do interesse público. O dever estatal de proteção ao meio ambiente estabelece à administração pública uma atuação discricionária no âmbito técnico para o efetivo combate à degradação ambiental.

Diante disso, cabe ao controle externo verificar a eficiência quanto ao cumprimento pelo Poder Executivo das obrigações frente à omissão estatal em ato lesivo ao meio ambiente. Nessas situações, o controle externo visa promover a eficiência das políticas públicas em cumprimento às determinações normativas de proteção ao meio ambiente.

No âmbito dos tribunais de contas, com a Portaria TCU nº 383/1998 (BRASIL, 1998), o Tribunal de Contas da União estabeleceu a Estratégia de Atuação do Controle da Gestão Ambiental, tendo como premissa do Poder Público a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

No art. 3º, inciso I, estabeleceu que o controle da gestão ambiental⁷⁰ será efetuado por intermédio da fiscalização ambiental de ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), bem como das políticas e programas de desenvolvimento que envolvam a degradação ambiental. Acrescenta-se, ainda, a inserção do aspecto ambiental na fiscalização de políticas e programas de desenvolvimento, que possam causar degradação ambiental, e de projetos e atividades com impactos negativos ao meio ambiente.

⁷⁰ Portaria nº 383/1998 TCU, art. 3º. O controle da gestão ambiental será efetuado

I - por meio da fiscalização ambiental de:

a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA;
b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental.

II - por meio da inserção do aspecto ambiental na fiscalização de:

a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;
b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impactos negativos direitos ao meio ambiente.

III - por meio da inserção do aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades:

a) integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA;

b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior.

Além do mais, o controle da gestão ambiental deve incluir o aspecto ambiental nos processos de tomadas e prestações de contas de órgãos e entidades, que compõem o SISNAMA, e ações que possam gerar degradação ambiental ou impacto negativo ao meio ambiente.

Nesse contexto, em 2010, considerando a importância da Amazônia e a necessidade de maior abordagem sobre o desenvolvimento sustentável, os tribunais de contas do Brasil aprovaram a Carta da Amazônia, reunidos de 16 a 19 de novembro em Manaus no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle das Contas Públicas (SIGAM). Com a Carta da Amazônia, os tribunais de contas brasileiros consolidaram os principais pontos para uma gestão ambiental com a orientação de uma atuação associada a uma valorização da gestão ambiental, à produção de conhecimento e às perspectivas com estímulos aos governos para uma ação cada vez mais preventiva em garantia às normas de proteção do meio ambiente⁷¹.

Com uma atualização em 2019, a Carta da Amazônia⁷² foi editada no II Simpósio Internacional sobre a Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas. O evento teve como objetivo a discussão sobre o desenvolvimento sustentável dos biomas brasileiros com a visão preventiva dos tribunais de contas nas políticas ambientais. Com um total de 7 tópicos, a Carta da Amazônia⁷³ menciona:

1. Os Tribunais de Contas do Brasil tem o dever de orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precatória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção ao meio ambiente.
2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento e atuação conjunta, quando indicada.
3. Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) e de outros

⁷¹ Processo nº 1102872-5. Auditoria Especial. Segunda Câmara em 12.07.2012. TCE-PE. Disponível em: https://www2.tce.pe.gov.br/processosJoomla/processos/consulta_processo.asp?ITHcprc=11028725&ITHcprc=11028725. Acesso em: 2 mai. 2022.

⁷² Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/jpg2pdf-2.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2022.

⁷³ Disponível em: <https://irbcontas.org.br/eventos/2o-simposio-internacional-sobre-gestao-ambiental-e-controle-de-contas-publicas/>. Acesso em: 2 mai. 2022.

organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais por meio de manuais técnicos específicos.

4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que:
 - a. incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação;
 - b. preservação do meio ambiente, patrimônio da sociedade se insere na fiscalização do licenciamento, que é o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.
5. Os Tribunais de Contas envidarão esforços para criar e manter Grupos de Trabalho permanentes ou extraordinários, formados por profissionais da área ambiental das diversas Cortes brasileiras, para continuar o diálogo promovido pelo II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, buscando a produção e o intercâmbio de conhecimento técnico-científico especializado, inclusive com a participação e parcerias das Instituições de Ensino Superior (IES).
6. Os Tribunais de Contas devem envidar esforços para implementar, no âmbito de sua atuação junto aos jurisdicionados, o fomento aos programas de educação ambiental, conforme estabelece a política nacional de educação ambiental.
7. Os Tribunais de Contas comprometem-se, desde já, com a realização deste evento a cada dois anos, em local e data a serem definidos.

O foco das discussões ocorreu como fomento às instâncias participativas do controle externo dos órgãos de controle para a implementação da variável ambiental em auditorias específicas, além de promoção do intercâmbio de conhecimento entre as cortes de contas. Ao final do evento, esse documento registrou que os tribunais de contas do Brasil têm o dever de orientar sua atuação com foco na valorização da gestão ambiental, garantindo efetividade das normas internacionais, constitucionais e legais de proteção ao meio ambiente (MENDONÇA, 2011).

Para tanto, dentre os instrumentos, que o controle externo utiliza para a devida fiscalização da gestão ambiental, estão as auditorias. E a Carta da Amazônia reforça a inclusão das questões ambientais em todas as dimensões das auditorias para o cumprimento do papel constitucional de proteção do meio ambiente.

Outro documento norteador do controle externo é a Portaria nº 214/2001 (BRASIL, 2001), que trata do Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Com informações, procedimentos operacionais e estratégias metodológicas, o referido documento busca orientar a execução de auditorias de meio ambiente no âmbito federal.

Resta claro o papel dos tribunais de contas no que concerne à fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos, bem como os resultados da gestão do meio ambiente. Na gestão do meio ambiente, os tribunais de contas possuem competência para julgar contas e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos responsáveis pela gestão do meio ambiente, o que inclui o patrimônio ambiental na qualidade de bem de uso comum do povo.

Ressalta-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem como finalidade uma qualidade ambiental que garanta a igualdade de todos e a inviolabilidade do direito à vida nos termos do art. 5º da CF/88.

Nesse sentido, a administração pública deve cumprir os parâmetros fixados no art. 225 da CF/88 para a defesa e a preservação do meio ambiente, considerando a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, incisos III, IV, VII e XI, quanto à responsabilidade com o meio ambiente de dever a ser cumprido.

Em consonância com o novo paradigma internacional de proteção ambiental, os tribunais de contas consolidaram seu papel de indutor de melhoria da governança e gestão pública de políticas ambientais. No entanto, os desafios a serem enfrentados pela administração pública ainda são muitos e necessitam de avanços para o alcance da Agenda 2030.

No momento da fiscalização, realizada por auditorias operacionais, os tribunais de contas definem recomendações e determinações que intentam aprimorar as ações governamentais. Tanto que a atuação do controle externo foi ampliada, revelando uma atuação efetiva na gestão ambiental.

Os tribunais de contas, enquanto instituições estratégicas para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, devem atuar com foco em ações governamentais de temática ambiental quanto à sua legalidade e efetividade. Essas políticas públicas devem alinhar-se a uma Governança direcionada pelos ODS e, ao mesmo tempo, evitar a descontinuidade das ações já efetivadas.

5 CRÉDITOS ADICIONAIS NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARÁ

5.1 Análise dos créditos adicionais de políticas ambientais implementados no período 2016 a 2019

A estrutura atual do orçamento público expressa as programações orçamentárias naquelas organizadas em Programa de Trabalho. A Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) estabeleceu a classificação da despesa conforme os critérios: institucional, funcional, por programas e natureza. Quanto aos gastos governamentais pela categoria funcional, é definida pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (MPOG), que estabelece 28 funções vinculado às atividades estatais.

Na classificação do orçamento público, a organização ocorre em programas de trabalho que, por sua vez, possuem a discriminação da programação física e financeira. O programa de trabalho estabelece uma visão qualitativa da programação orçamentária com disponibilização de informações a partir da classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional e estrutura programática.

Durante a execução orçamentária podem ser identificadas situações que exigem mudanças em relação ao previsto no planejamento. Em virtude disso, mecanismos de gestão como os créditos adicionais tornam-se essenciais para que o gestor atue com uma flexibilização orçamentária para correção de desvio de curso do orçamento em exercício. O planejamento integra todas as políticas públicas a serem executadas pelo Governo Estadual com seus respectivos créditos orçamentários, iniciais e adicionais, distribuídos por Programa de Trabalho. No caso dos créditos adicionais, predominam consideráveis valores no Estado do Pará. A flexibilização possui um forte impacto de créditos suplementares advindos de anulação total ou parcial, bem como de superávit financeiro.

Com vistas a demonstrar a relevância das alterações orçamentárias no âmbito da gestão orçamentária, a Tabela 1 agrega os créditos adicionais, ocorridos no período de 2016 a 2019, durante a execução orçamentária da administração pública do Estado do Pará.

Tabela 1 – Créditos adicionais, acréscimos e reduções orçamentárias abertos no período de 2016 a 2019
(em R\$ milhares)

Acréscimos e Reduções	2016		2017		2018		2019		Média 2016 / 2019 (%)	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
DOTAÇÃO INICIAL (I)	23.304.986	100,00	24.227.702	100,00	24.330.334	100,00	25.545.197	100,00	24.352.055	100,00
CRÉDITOS ADICIONAIS (II) = III + IV	3.624.151	15,55	5.089.894	21,01	5.345.308	21,97	5.159.755	20,20	4.804.777	19,73
CRÉDITOS SUPLEMENTARES (III)	3.624.151	15,55	5.089.894	21,01	5.345.308	21,97	5.152.216	20,17	4.802.892	19,72
Excesso de Arrecadação	62.128	0,27	282.661	1,17	167.588	0,69	1.031.041	4,04	385.855	1,58
Superávit Financeiro	1.265.205	5,43	1.842.894	7,61	2.159.403	8,88	1.148.601	4,50	1.604.026	6,59
Operação de Crédito	-	-	-	-	275.590	1,13	93.474	0,37	92.266	0,38
Anulação Total ou Parcial	2.296.818	9,86	2.964.339	12,24	2.742.726	11,27	2.879.101	11,27	2.720.746	11,17
CRÉDITOS ESPECIAIS (IV)	-	-	-	-	-	-	7.539	0,03	1.885	0,01
Excesso de Arrecadação	-	-	-	-	-	-	1.512	0,01	378	0,00
Superávit Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operação de Crédito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anulação Total ou Parcial	-	-	-	-	-	-	6.027	0,02	1.507	0,01
DOTAÇÃO CANCELADA (V)	-2.296.818	-9,86	-2.964.339	-12,24	-2.742.726	-11,27	-2.885.127	-11,29	-2.722.253	-11,18
Canc. Dotação Ini/Suplem.	-2.296.818	-9,86	-2.964.339	-12,24	-2.742.726	-11,27	-2.885.127	-11,29	-2.722.253	-11,18
Canc. Dotação Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MOVIMENTO DE CRÉDITO (VI)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Provisão Recebida	-	-	-	-	-	-	3.028.143	11,85	757.036	3,11
Provisão concedida	-	-	-	-	-	-	-3.028.143	-11,85	-757.036	-3,11
Destaque Recebido/Créditos Recebidos	2.746.416	11,78	3.095.829	12,78	3.659.127	15,04	2.931.070	11,47	3.108.111	12,76
(-) Destaque Concedido/Créditos Concedidos	-2.746.416	-11,78	-3.095.829	-12,78	-3.659.127	-15,04	-2.931.070	-11,47	-3.108.111	-12,76
DOTAÇÃO ATUALIZADA (VII) = I + II - V + VI	24.632.319	105,70	26.353.257	108,77	26.932.915	110,70	27.819.824	108,90	26.434.579	108,55
ACRÉSCIMO DE DOTAÇÃO (VIII) = VII - I	1.327.333	5,70	2.125.555	8,77	2.602.581	10,70	2.274.627	8,90	2.082.524	8,55

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

No decorrer da execução orçamentária, referente ao quadriênio 2016-2019, houve abertura de créditos adicionais, que corresponderam à média de 19,73% em relação ao orçamento inicial. Considerando que, nesse mesmo período, houve, em média, 11,18% de cancelamentos de dotações orçamentárias adicionais, observa-se acréscimo médio de 8,55% na dotação adicional quando comparada ao orçamento aprovado na LOA (Tabela 1).

Quanto à tipologia dos créditos adicionais, a abertura de créditos suplementares predomina na maior parte do período analisado com percentuais de 15,55% (2016), 21,01% (2017), 21,87% (2018) e 20,17% (2019) em relação à dotação inicial. No que tange aos créditos especiais, observa-se registro somente em 2019 com montante de R\$ 7,5 milhões, equivalentes a 0,01% dos créditos adicionais do período da pesquisa (Tabela 1).

Além do mais, no oportunidade do planejamento, o Programa de Trabalho inclui a programação orçamentária com informações qualitativas capazes de identificar a estrutura e a organização do orçamento com vistas a atender aos interessados nas questões de finanças públicas (PARÁ, 2018).

O Quadro 3 detalha as informações de acordo com a visão qualitativa do orçamento:

Quadro 3 – Componentes da programação qualitativa do orçamento

Blocos de Estrutura	Item da Estrutura	Pergunta Respondida
Classificação por esfera	Esfera orçamentária	Em qual orçamento?
Classificação institucional	Órgão Unidade orçamentária	Quem faz?
Classificação funcional	Função Subfunção	Em que área da ação governamental a despesa será realizada?
Estrutura programática	Programa	O que fazer?
Informações principais do programa	Objetivo Problema a resolver Público-alvo Indicadores	Para que é feito? Por que é feito? Para quem é feito? Quais as medidas?
Informações principais da ação	- Ação - Descrição - Finalidade - Forma de implementação - Produto - Meta física - Ação detalhada	Como fazer? O que é feito? Para que é feito? Como é feito? Qual o resultado? Quanto se pretende desenvolver? Onde é feito?

Fonte: Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2019⁷⁴.

Dentre as informações qualitativas para compreensão do orçamento, a programação orçamentária discrimina em qual área da ação governamental a despesa ocorreu, denominada de classificação funcional.

A atual classificação funcional, utilizada no Governo do Pará, tem como base a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), divulgada pelo Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta por um conjunto de funções e subfunções que divide as despesas públicas por área de ação governamental. A função e a subfunção constam em cada projeto, atividade e operação especial. De aplicação comum e obrigatória no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a classificação funcional permite a consolidação nacional dos gastos do setor público, a qual está especificada conforme Anexo da Portaria nº 42/99 (BRASIL, 1999) (Anexo I).

Representada por cinco dígitos, a classificação funcional é composta por função e subfunção. Os dois primeiros dígitos referem-se à função e devem ser entendidos como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, posto que a função está associada à missão institucional do órgão.

Vale ressaltar que a função “Encargos Especiais” representa uma agregação neutra por tratar de despesas que não são associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo

⁷⁴ SEPLAN, 2018. Disponível em: http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/oge_2020-1.pdf. Acesso em: 1 out. 2021.

produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros afins. Em seguida, a subfunção, representada pelos três últimos dígitos, apresenta um nível de agregação imediatamente inferior à função e considera cada área da atuação governamental ao identificar a natureza das ações. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes das quais estão vinculadas na Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999).

Diante do exposto, resta claro que, para cada órgão, ocorre a classificação de uma única função, enquanto que a subfunção é selecionada conforme a especificidade da ação. A única exceção ocorre na função “Encargos Especiais”, já que suas subfunções só podem ser registradas na função encargos especiais. O Anexo I detalha a classificação funcional que consta na Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a mesma utilizada pelo Governo paraense.

Em uma observação mais detalhada do orçamento paraense submetido à classificação funcional no período (2016-2019), registram-se 27 funções com a seguinte abordagem⁷⁵:

- 1) Administração
- 2) Agricultura
- 3) Assistência Social
- 4) Ciência e Tecnologia
- 5) Comércio e Serviços
- 6) Comunicações
- 7) Cultura
- 8) Desporto e Lazer
- 9) Direitos da Cidadania
- 10) Educação
- 11) Encargos Especiais
- 12) Energia
- 13) Essencial à Justiça
- 14) Gestão Ambiental
- 15) Habitação
- 16) Indústria
- 17) Judiciária

⁷⁵ Em comparação com o Anexo I da Portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999) da SOF, a única função excluída no âmbito do Estado do Pará é a “Defesa Nacional”, bem como suas subfunções “Defesa Aérea; Defesa Naval; e Defesa Terrestre”.

- 18) Legislativa
- 19) Organização Agrária
- 20) Previdência Social
- 21) Reserva de Contingência
- 22) Saneamento
- 23) Saúde
- 24) Segurança Pública
- 25) Trabalho
- 26) Transporte
- 27) Urbanismo

Nesse sentido, a classificação funcional (por função e subfunção) permite uma visão ampla dos gastos do setor público⁷⁶, dado que funciona como um agregador de gastos públicos e evidencia a programação em suas grandes áreas de atuação governamental. Desse modo, no período analisado (2016-2019), os valores referentes aos créditos iniciais, adicionais e à média entre os créditos iniciais e adicionais foram detalhados por classificação funcional no Poder Executivo paraense e refletiram a seguinte fragmentação conforme Tabela 2.

⁷⁶ Conforme a Portaria nº 42/1999, art. 6º, a classificação funcional por funções e subfunções aplica-se aos orçamentos da União, Estados e do Distrito Federal, e municípios: “Art. 6º - O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário”.

Tabela 2 – Valores dos créditos iniciais, adicionais e média de créditos iniciais e adicionais por função – 2016 a 2019

(em R\$ milhões)

Função	Créditos iniciais				Créditos adicionais				Média de créditos adicionais/iniciais			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Administração	1.054	1.138	1.135	1.266	146	113	290	46	13,85	9,91	25,54	3,61
Agricultura	255	243	247	239	26	61	72	42	10,16	24,91	29,04	17,65
Assistência social	998	1.137	1.087	1.091	135	253	121	50	13,51	22,28	11,12	4,61
Ciência e Tecnologia	81	82	61	56	-7	43	0	3	-8,95	52,49	0,46	4,79
Comércio e Serviços	145	166	163	159	23	48	20	25	15,93	29,04	12,08	15,51
Comunicações	72	77	77	66	-2	0	-10	14	-3,36	0,63	-13,52	21,39
Cultura	139	129	115	105	31	23	4	58	22,30	17,88	3,81	54,70
Desporto e Lazer	53	44	30	28	3	19	29	2	5,67	42,38	97,82	6,34
Direitos da Cidadania	44	44	45	50	5	16	27	6	11,85	35,65	59,99	12,40
Educação	3.894	3.575	3.812	4.029	161	342	471	333	4,12	9,57	12,37	8,26
Encargos Especiais	4.454	4.364	4.799	4.953	-364	-160	-254	252	-8,17	-3,67	-5,30	5,09
Energia	0	0	1	0	0	0	-1	0	-83,56	-57,08	-98,89	0,00
Essencial à Justiça	942	1.014	1.057	1.106	41	92	120	121	4,41	9,08	11,36	10,92
Gestão Ambiental	124	119	105	110	60	67	68	33	48,06	55,92	64,66	29,70
Habituação	140	107	98	77	12	6	-18	-19	8,44	6,07	-18,51	-24,72
Indústria	42	42	48	47	9	11	14	3	20,55	26,38	29,69	6,70
Judiciária	1.000	1.083	1.134	1.169	37	71	29	81	3,69	6,53	2,58	6,89
Legislativa	760	782	776	825	37	40	41	47	4,88	5,15	5,27	5,68
Organização Agrária	27	28	23	27	15	16	9	14	55,53	59,87	41,22	53,87
Previdência Social	3.302	3.492	3.362	3.500	185	1.025	272	588	5,59	29,34	8,09	16,80
Reserva de Contingência	693	904	270	409	-52	-648	-215	-345	-7,46	-71,67	-79,91	-84,27
Saneamento	35	44	57	48	18	5	14	10	49,62	10,82	24,10	21,99
Saúde	2.380	2.489	2.765	2.781	236	415	576	340	9,92	16,67	20,84	12,21
Segurança Pública	1.990	2.524	2.507	2.879	366	18	269	96	18,40	0,71	10,73	3,34
Trabalho	8	12	7	6	5	3	2	2	64,51	23,05	27,99	39,79
Transporte	634	548	493	461	154	251	375	445	24,34	45,73	76,17	96,68
Urbanismo	38	40	57	58	49	-3	277	20	126,95	-8,25	488,84	35,28
Total	23.305	24.228	24.330	25.545	1.327	2.126	2.603	2.267	5,70	8,77	10,70	8,87

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

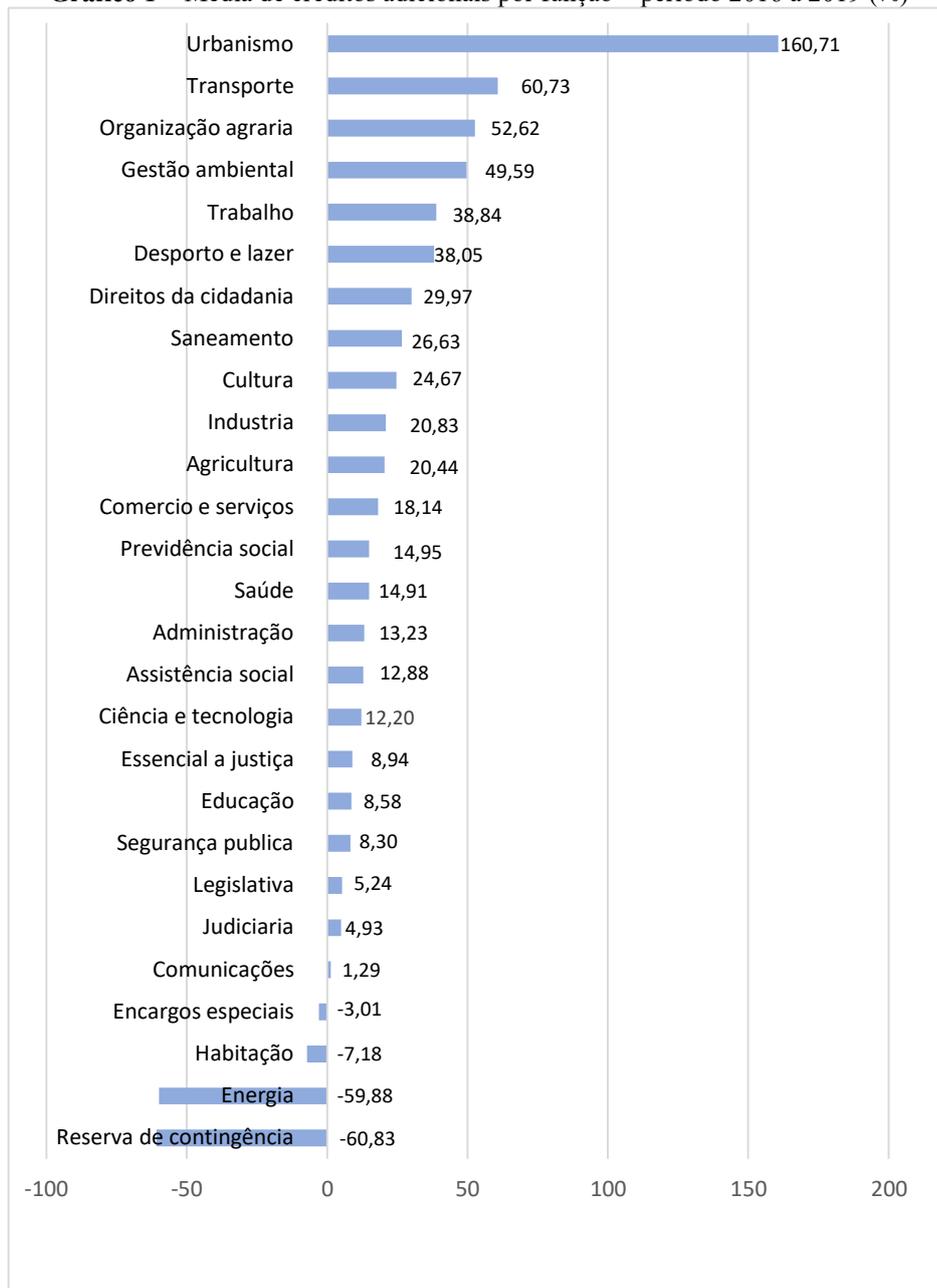
Ao verificar as despesas orçamentárias do Estado do Pará nos exercícios de 2016 a 2019, observa-se uma concentração de créditos iniciais nas funções: Encargos Especiais, Educação, Previdência Social, Segurança Pública e Saúde, que, somando seus valores previstos, compõem a maior parte do orçamento estadual com 69% (R\$ 16,0 bilhões), 68% (R\$ 16,4 bilhões), 71% (R\$ 17,2 bilhões) e 71% (R\$ 18,1 bilhões) para os anos 2016, 2017, 2018 e 2019 respectivamente.

Em relação aos créditos adicionais, a concentração de alterações ocorreu em funções que consolidam as áreas de atuação da Previdência Social, Saúde, Educação e Segurança Pública. Com percentuais de 71% (R\$ 947 milhões), 85% (R\$ 1,8 bilhão), 61% (1,6 bilhão) e 60% (R\$ 1,4 bilhão) para os anos de 2016 a 2019, respectivamente, verifica-se um foco nas áreas associadas a direitos fundamentais.

Destaca-se que a função “Encargos especiais” agrega as operações especiais que constam no orçamento, mas que não integram o PPA, nos termos do art. 4º da Portaria nº 42/99. Incluem despesas que não contribuem para a manutenção das ações governamentais, tais como: dívidas; ressarcimentos; e outras afins, uma vez que não geram um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Por sua vez, a “Reserva de contingência” aborda dotação global a ser utilizada como fonte de recursos para fins de abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação. Nesse caso, o reforço orçamentário não é específico a algum órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica e não integra o PPA.

Sob outra perspectiva, ao analisar a classificação funcional consolidada do quadriênio 2016-2019 pela média percentual de incremento de créditos, as funções como Urbanismo, Transporte, Organização Agrária e Gestão Ambiental possuem médias percentuais de incremento de créditos que, quando se verificam os respectivos créditos iniciais, demonstram consideráveis aumentos de créditos e, portanto, mudam o que estava previamente planejado quando aprovados os instrumentos de planejamento (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Média de créditos adicionais por função – período 2016 a 2019 (%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

Em que pesem os benefícios da flexibilização orçamentária, com os acréscimos e as reduções decorrentes da abertura de créditos adicionais durante os exercícios de 2016 a 2019, foram geradas alterações no orçamento. Por conseguinte, o rumo das políticas, inseridas no planejamento estadual, foi modificado em detrimento do documento aprovado pelo Legislativo (LOA).

Destaca-se que a função Gestão Ambiental teve alteração de 49,59% em média, no quadriênio 2016 a 2019, ou seja, cerca da metade da programação planejada e aprovada, em créditos iniciais, foi modificada ao longo do exercício financeiro, ao passo que uma substancial

mudança no exercício financeiro foi executada pela administração pública do Executivo paraense com uso dos créditos adicionais.

No âmbito do Estado do Pará, a função “Gestão Ambiental” tem com subfunções: Preservação e Conservação Ambiental; Controle Ambiental; Recuperação de Áreas Degradadas; Recursos Hídricos; e Meteorologia. Logo, a partir da Portaria nº 42/1999 e de forma reiterada nos manuais de Elaboração da LOA, divulgados pela SEPLAD, a função Gestão Ambiental foi consolidada entre as categorias de gastos nas despesas governamentais do Estado do Pará.

As ações governamentais, inseridas no planejamento do quadriênio 2016-2019, foi aprovada sob a Lei nº 8.335, de 29 de dezembro de 2015 (PARÁ, 2015), que instituiu o Plano Plurianual 2016-2019 como um instrumento de planejamento governamental estratégico de médio prazo com as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública e por meio de programas, indicadores, objetivos, metas e ações para viabilizar a execução, o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas públicas do Governo paraense.

Com o fim de concretizar o macro objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade social e regional por intermédio do desenvolvimento sustentável, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, referentes ao quadriênio 2016 a 2019, são normas que fixam as diretrizes estabelecidas para os respectivos exercícios financeiros⁷⁷ e compreendem as metas e as prioridades da administração pública estadual, dentre outros parâmetros e limites.

Além disso, a viabilização da execução física e financeira do PPA, referente ao quadriênio 2016 a 2019, ocorreu com as Leis Orçamentárias: Lei nº 8.336/2015 (LOA 2016); Lei nº 8.458/2016 (LOA 2017); Lei nº 8.587/2017 (LOA 2018); e Lei nº 8.809/2018 (LOA 2019). Tais Leis instituíram a estimativa da receita e a fixação da despesa do Estado do Pará para os respectivos exercícios financeiros, bem como autorizou ao Poder Executivo a abertura de créditos suplementares:

I – No valor do seu excesso de arrecadação, às dotações referentes a:

- a) Transferências constitucionais aos municípios;
- b) Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)

⁷⁷ No período de 2016 a 2019 as diretrizes orçamentárias foram aprovadas: Lei nº 8.232, de 15 de junho de 2015 (LDO 2016); Lei nº 8.375, de 19 de julho de 2016 (2017); Lei nº 8.520, de 1º de agosto de 2017 (LDO 2018); e Lei nº 8.757, 14 de agosto de 2018 (LDO 2019).

- c) Recursos provenientes de convênios firmados pelos órgãos da administração direta e indireta e suas aplicações financeiras;
- d) Recursos provenientes do Sistema Único de Saúde e de sua aplicação financeira
- e) Recursos provenientes do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de sua aplicação financeira e de outros recursos vinculados à educação;
- f) Recursos dos fundos estaduais;
- g) Receitas resultantes de impostos vinculados à educação e à saúde;
- h) Recursos vinculados pela destinação: CIDE, *royalties* mineral, hídrico e petróleo;
- i) Recursos da receita do Tesouro Estadual e das receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos da Administração indireta.

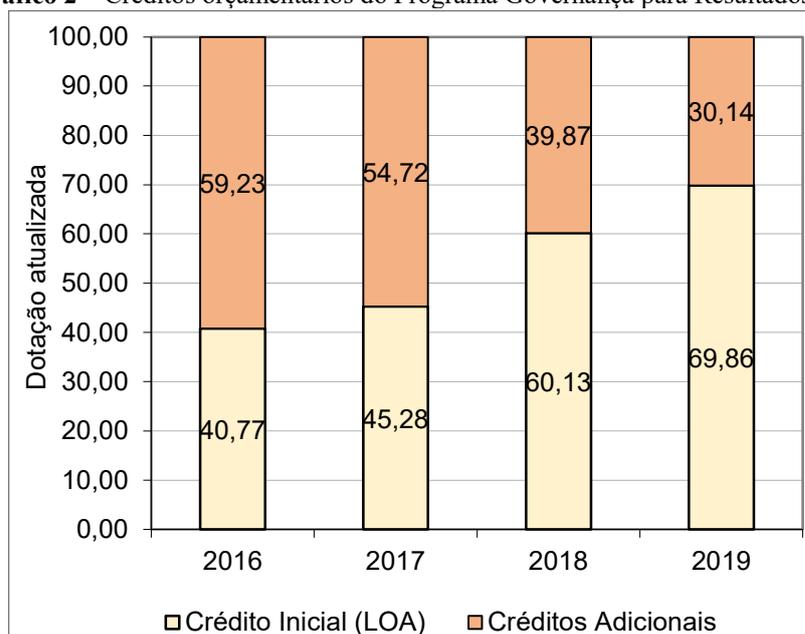
Nos termos das Leis Orçamentárias anuais dos respectivos exercícios financeiros, a fim de reforçar dotações orçamentárias com limite baseado no total da despesa fixada⁷⁸, é autorizada ao Poder Executivo a abertura de créditos suplementares visando atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas nos grupos de despesas de cada categoria programática, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais.

Para melhor análise das despesas incorridas nas ações das políticas ambientais, cabe uma relação com informações das ações governamentais disponibilizadas pelo Poder Executivo quanto às políticas ambientais.

No período de 2016 a 2019, a função Gestão Ambiental foi composta por dois programas finalísticos: “Governança para Resultados” e “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial”; e com o Programa “Manutenção da Gestão” como um programa para as atividades-meio da gestão pública. O Programa Governança para Resultados foi planejado com quatro objetivos e composto por 42 ações geridas por 58 órgãos da administração direta e indireta.

Ao considerar somente a função ambiental, o Programa Governança para Resultados possui valores referentes aos créditos disponíveis de R\$ 8,4 milhões, R\$ 9,1 milhões, R\$ 11,1 milhões e 14,8 milhões para o quadriênio 2016 a 2019, respectivamente. Percentualmente, os créditos, iniciais e adicionais, demonstraram os seguintes valores (Gráfico 2).

⁷⁸ Com limites de 25%, 25%, 25% e 50% para as Leis Orçamentárias anuais de 2016, 2017, 2018 e 2019, respectivamente.

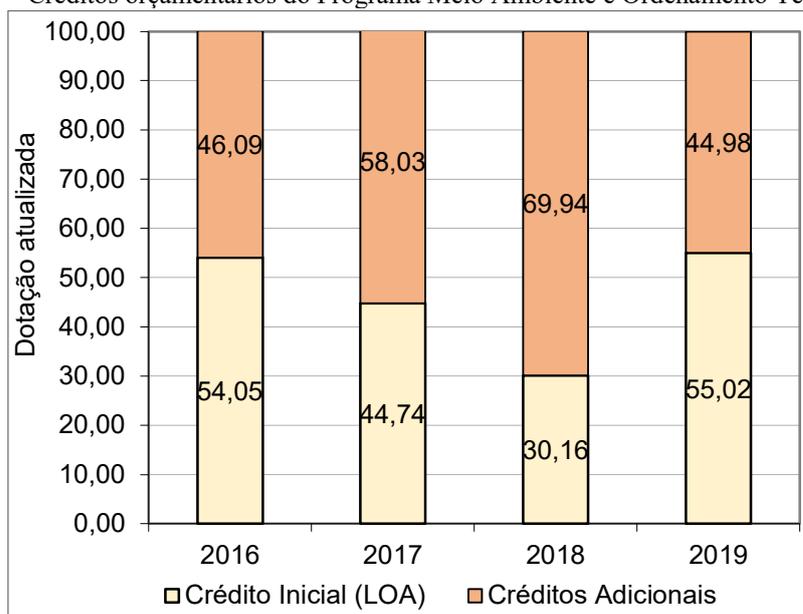
Gráfico 2 – Créditos orçamentários do Programa Governança para Resultados (%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

O Programa Governança para Resultados atuou na função de Gestão Ambiental com uma previsão orçamentária, para o exercício de 2016, com créditos iniciais no valor de R\$ 3,5 milhões (40,77%) e que, durante o exercício financeiro, os incrementos em créditos adicionais de R\$ 5,0 milhões (59,23%), resultaram em valores de R\$ 8,5 milhões distribuídos entre a SEMAS e o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio). Nos demais anos, 2017, 2018 e 2019, perpetuaram-se consideráveis valores acrescidos, no montante de R\$ 5,0 milhões, 4,4 milhões e R\$ 4,4 milhões que alteraram os valores estabelecidos inicialmente na LOA em termos percentuais de 54,72%, 39,87%, 30,14%, respectivamente.

As ações em que os dois órgãos implementaram suas políticas foram: Atenção à saúde ocupacional do servidor; Construção e conservação de imóveis públicos; Desenvolvimento de competências e habilidades; Formação profissional do servidor público; e Gestão de tecnologia da informação e comunicação.

O outro programa finalístico é denominado de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial cujos valores referentes aos créditos disponíveis foram R\$ 98,7 milhões, R\$ 97,2 milhões, R\$ 78,5 milhões e 52,1 milhões para o quadriênio de 2016 a 2019, respectivamente. A evolução orçamentária, no que refere aos créditos adicionais, consta no Gráfico 3 a seguir.

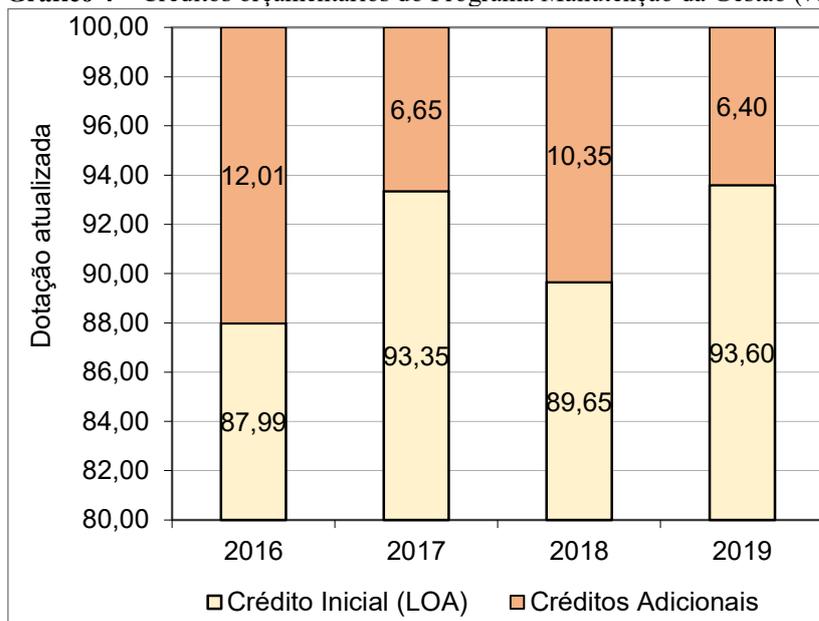
Gráfico 3 – Créditos orçamentários do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

Meio Ambiente e Ordenamento Territorial é o principal programa inserido na função “Gestão Ambiental” no PPA 2016-2019 com previsão de execução por cinco órgãos: SEMAS; IDEFLOR-Bio; Instituto de Terras do Pará (ITERPA); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER/PA); e Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes (NEPMV).

Para tanto, o Programa possui 15 ações para sua implementação. Nos exercícios que compõem o quadriênio 2016, 2017, 2018 e 2019, os valores inicialmente previstos na LOA são de R\$ 53,3 milhões (54,05%), R\$ 43,5 milhões (44,74%), R\$ 23,7 milhões (30,16%) e R\$ 28,6 milhões (55,02%) com os respectivos acréscimos, respectivamente, de R\$ 45,5 milhões, R\$ 56,4 milhões, R\$ 54,9 milhões e R\$ 23,4 milhões. Tais incrementos nos créditos alteraram em 46,09%, 58,03%, 69,94% e 44,98%, de modo a criarem mudanças em relação ao inicialmente previsto no planejamento conforme as normas fixadas em sua operacionalização.

Por sua vez, o Programa “Manutenção da Gestão”, inserido na função de Gestão Ambiental, trata-se de um programa para as atividades-meio da gestão pública voltada aos órgãos de meio ambiente. O registro de valores de créditos adicionais disponíveis foi de R\$ 76,6 milhões, R\$ 76,3 milhões, R\$ 83,3 milhões e 76,2 milhões para o quadriênio de 2016 a 2019, respectivamente. Os valores podem ser identificados no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Créditos orçamentários do Programa Manutenção da Gestão (%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2021) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

O Programa Manutenção da Gestão atuou na função de Gestão Ambiental com uma previsão orçamentária, para o exercício de 2016, com créditos iniciais no valor de R\$ 67,4 milhões (87,99%), ao passo que, durante o exercício financeiro, os incrementos em créditos adicionais de R\$ 9,2 milhões (12,01%) resultaram em valores de R\$ 76,6 milhões distribuídos entre a SEMAS e o IDEFLOR-Bio. Em 2017, 2018 e 2019, os valores acrescidos, no montante de R\$ 5,1 milhões, 8,6 milhões e R\$ 4,9 milhões, acresceram os créditos, em termos percentuais, de 6,65%, 10,35% e 6,40%.

As ações geridas pela SEMAS e pelo IDEFLOR-Bio implementaram as políticas: Atenção à saúde ocupacional do servidor; Construção e conservação de imóveis públicos; Desenvolvimento de competências e habilidades; Formação profissional do servidor público; e Gestão de tecnologia da informação e comunicação.

5.2 Controle dos créditos adicionais: resultados da pesquisa

Os resultados da pesquisa foram apresentados confrontando os dados qualitativos obtidos, considerando, continuamente, o alcance dos objetivos da pesquisa considerando o referencial teórico da presente pesquisa associados às entrevistas e dados extraídos do *B.O.* quanto ao controle dos créditos adicionais em políticas ambientais.

Em consonância com a metodologia, a análise do conteúdo foi acompanhada de uma abordagem dos conceitos principais da revisão teórica com base nas unidades temáticas:

flexibilização orçamentária; políticas ambientais; e controle dos créditos adicionais. A apresentação dos resultados da pesquisa empírica com ênfase nas falas dos entrevistados mais representativas sobre cada categoria temática abordada. Para apresentação dos resultados da pesquisa empírica, foram destacadas as falas mais significativas dos entrevistados.

5.2.1 Flexibilização orçamentária

Na abordagem da flexibilização via créditos adicionais nas rotinas ambientais, os gestores entrevistados foram apresentados de acordo com o Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Dados abordados quanto à flexibilização orçamentária nas políticas ambientais

Categoria	Registro
Flexibilização orçamentária	E essa área de meio ambiente é uma área que sempre acontece como vem acontecendo sempre. Não é uma rotina, algo que você pode planejar e falar “A gente planejou isso aqui para um ano, ou mesmo, PPA para quatro anos” e aquilo vai ocorrer sem ter nenhuma modificação, não é bem assim. O meio ambiente, então, todo dia a gente toma um susto diferente. Então, e diante disso, a previsão orçamentária termina nunca atendendo à demanda. (Gestor 1) (Grifo nosso)
	A situação estar ocorrendo e você não conseguir alcançar a eficiência que aquele crédito teria que ter para que a gente pudesse ter um resultado. Até porque, quando você trabalha com sinistro ambiental, e principalmente quando você tem o que a gente chama de resultado naturalístico, a dinâmica de tempo não nos permite, muitas vezes, acessar esse crédito, passar por todos os procedimentos administrativos necessários para que ele ocorra e a gente venha a suprir aquela demanda que está ali posta. (Gestor 2) (Grifo nosso)
	Eu vou te dizer que eu trabalho hoje numa perspectiva, por isso que a gente criou o Fundo da Amazônia Oriental, a gente trabalha numa perspectiva por causa dos desafios, Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode aplicar recursos não sei aonde, não sei o quê, Lei de Licitação e todo esse arcabouço jurídico que acaba nos engessando, eu trabalho numa perspectiva muito mais de recursos extraorçamentários do que orçamentários. (Gestor 3) (Grifo nosso).
	Você tinha um orçamento e, de repente, mudou todo o cenário. O planejamento não é algo pronto, acabado. E as necessidades, elas são contínuas, os recursos são escassos. Então, sem dúvida, é trabalhar com essa flexibilização por meio do crédito adicional. Ela é uma forma viável , sim, e é uma possibilidade na administração pública, na gestão, no sistema orçamentário brasileiro. (Gestor 4) (Grifo nosso).
	A partir do Sistema de Execução Orçamentária (SEO), que já está há certo tempo, acredito que desde 2006, e atualmente o Estado está adquirindo outro sistema para que permita um monitoramento mais ágil para que o trabalho técnico possa atuar mais na análise e menos no operacional, que exige muito tempo e não está integrado ao SIAFEM. (Gestor 5) (Grifo nosso).

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2022).

A flexibilização do orçamento foi enfatizada pelos entrevistados como algo estritamente necessário, em consonância com a existência de créditos adicionais capazes de incorporar, no orçamento estadual, uma atualização das atuais demandas da sociedade. Em que pese a existência de um sistema estadual de planejamento, cabe ao órgão de meio ambiente o convencimento da equipe técnica do Governo como um todo, bem como um monitoramento

dos resultados. Assim, os entrevistados reforçam a existência de uma visão qualitativa das políticas públicas vinculadas ao órgão de meio ambiente.

O Gestor 4 reforça a importância dos créditos adicionais como meio de correção de distorções no transcurso da execução das políticas públicas ou, até mesmo, considerando imperfeições do planejamento.

Apesar de não demonstrarem ser uma rotina, os entrevistados evidenciaram que “em algumas situações em que a gente consegue trabalhar com uma dinâmica de planejamento, poderia até acontecer que nós tivéssemos o alcance do procedimento e aquele crédito adicional pudesse suprir a demanda”. Contudo, a tomada de decisão não possuía uma regra quanto a um planejamento sob a perspectiva qualitativa na alocação do crédito adicional.

Agrega-se, ainda, à discussão que os relatórios de avaliação do orçamento e outros instrumentos de monitoramento do Estado têm sua utilidade no auxílio na tomada de decisão dos créditos adicionais. Em vista disso, sugerem-se ações como a criação de um núcleo em que as interações interinstitucionais entre órgãos estaduais com ações transversais permitissem maior dinâmica das metas alcançadas. Outro ponto crítico tratam-se dos aspectos legais, outras informações técnicas e a comunicação com os demais órgãos e unidades relativas às operações de créditos adicionais. Os limites, a exemplo da autorização e da liberação dos créditos adicionais, dependem, diretamente, de uma discussão com os órgãos vinculados, como a IDEFLOR-Bio, o Ibama e o ICMBio.

Os entrevistados reforçaram que a temática de créditos adicionais era programada a partir de um planejamento conjunto com os técnicos de todas as áreas e juntamente com os órgãos vinculados.

Um ponto pouco abordado, mas extremamente importante, é a relevância de o núcleo de planejamento do órgão compor o sistema estadual de planejamento, sendo fonte de informação para fundamentar a tomada de decisão. Em entrevista, foi possível identificar a dinâmica para a operacionalização dos créditos adicionais considerando um processo que se assemelhava a um projeto de atuação no que tange à alocação do crédito adicional:

As demandas ocorrem a partir dos setores que precisam desenvolver determinada atuação. Então, o setor demanda diretamente ao gabinete, o gabinete entra em contato com esse setor de planejamento; e aí ocorria, primeiramente, uma reunião interna, na qual nós pudéssemos entender a real necessidade daquela demanda – porque, às vezes, o servidor chega, acaba não tendo aquele conhecimento tão prático de apelação interna, faz aquele pedido – e aí você envolve a diretoria de planejamento, a diretoria que trouxe a demanda – que pode ser de fiscalização, pode ser de licenciamento –, o gabinete e o setor de atuação financeira, que é secretário administrativo (Gestor 2).

Para validar tal dinâmica, existia um fundamento com a necessidade do pedido pleiteado. Um ponto levantado em entrevista foi que a burocracia se faz necessária, embora, ao mesmo tempo, criasse empecilhos, uma vez que o tempo dificultava o atendimento da demanda, que exigia ação imediata.

5.2.2 Políticas ambientais

Outra abordagem enfatizada nas entrevistas refere-se às políticas públicas ambientais e à potencial necessidade de integração com outros órgãos relacionados à ação orçamentária e à gestão no que concerne à tomada de decisão e à avaliação da execução das políticas com relação aos créditos adicionais (Quadro 5).

Quadro 5 – Dados abordados quanto às políticas ambientais

Categoria	Registro
Políticas ambientais	[...] cada órgão participava da operação e integrava até com outros Estados, outros Estados da Amazônia Legal. Muitos vinham de outros Estados participar dessa operação também, e a gente fazia o mesmo com esses outros Estados de outras políticas, mas trabalhando muito também na prevenção de criar mecanismos de prevenção, como no sistema de monitoramento ambiental . (Gestor 1) (Grifo nosso)
	Nós tínhamos uma grande reunião interna com todas as diretorias – que são muitas diretorias envolvidas, desde gestão de florestas, como eu lhe disse, até já gestão hídrica, que é uma competência do Estado, o Município não atua –, até que nós pudéssemos entender qual a transversalidade de cada ação para que nós pudéssemos chamar esses órgãos. (Gestor 2) (Grifo nosso)
	[...] hoje não se fala mais no meio ambiente propriamente dito, mas se fala das mudanças climáticas ou do clima , que é esse conceito de mudanças climáticas ou a questão climática, ela se sobrepõe ao meio ambiente, que é a questão do uso da terra, floresta, pecuária, agricultura, os impactos a partir de empreendimentos degradantes. (Gestor 3) (Grifo nosso)
	Falar sobre a política ambiental aqui na nossa Amazônia é um tema bastante sensível , pois demanda alocação de recursos para enfrentamento da gestão do meio ambiente . Mas, em regra, o que se tem observado em relação à autorização e à utilização desses recursos? É o cumprimento dos aspectos legais . (Gestor 4) (Grifo nosso)
	O papel da SEPLAD possui um foco mais orientativo dos demais órgãos . No período de elaboração do PPA, os órgãos são chamados para oficinas temáticas, monitoramentos e diversas reuniões para que os órgãos se adequem a normativa do planejamento. A SEPLAD mais recepciona as necessidades de cada órgão. (Gestor 5) (Grifo nosso)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2022).

Em entrevista, foi identificado que, quanto à elaboração das políticas públicas, ocorria um esforço da SEMAS na integração de trabalhos conjuntos com outros entes federativos. E inserido nesse contexto de gestão das políticas ambientais o orçamento é acompanhado em seus créditos iniciais e créditos adicionais, contudo, sem distinção, o que inibe uma análise mais apurada da qualidade com que os créditos inseridos contribuíram com as políticas públicas

ambientais. E uma vez agregado ao orçamento, os créditos adicionais compõem a ação orçamentária e impossibilitam a distinção do crédito inicial do adicional.

Ademais, a área ambiental tem uma dinâmica muito transversal. Os aspectos legais impactam diretamente na gestão das políticas ambientais, na medida em que “o Brasil é um dos países que possui um maior regramento da gestão ambiental no território”. É necessário paralisar o sinistro ou, no mínimo, paralisar o perigo de dano, para tanto, a celeridade é essencial, mas também compreender a necessidade.

Nesse sentido, destacou-se que a gestão ambiental exige um procedimento burocrático e uma habilidade gerencial para compatibilizar com a emergenciais de combate ao sinistro, conforme relato o Gestor 2:

[...] muitas vezes, a gente teria que alcançar uma extração de um minério de uma forma muito imediata, nós não conseguiríamos deslocar. Muitas vezes, a gente ficava em desespero, porque nós queríamos deslocar uma lancha e nós não conseguíamos que a nossa unidade chegasse no momento daquele sinistro, do que estava ocorrendo, aquela extração; quando a gente chegava, o cenário já nem existia. Ou seja, é uma falha muito grande. Por quê? Porque tem que ter alocação de recursos e a execução do serviço.

O Gestor 2 ressalta que a dinâmica da questão ambiental é específica e exige um tratamento diferenciado, incluindo maior integração entre órgãos estaduais, dada a amplitude dos impactos que as ações causam ao meio ambiente. O termo de cooperação é uma via de maior interação entre instituições como reforço de maior conhecimento das atribuições funcionais de cada órgão, além de compreender a necessária *expertise* e cooperação. Em suas palavras: “se não tiver integração entre os órgãos, por exemplo, se o próprio Tribunal de Contas ou a própria Secretaria de Planejamento não conhecer aquela dinâmica, é tratada como mais um processo, como mais um pedido”.

Na entrevista, o Gestor 3 demonstra a dificuldade em gerir políticas públicas, ressaltando que, mesmo com um planejamento, existem obstáculos na gestão, caso não esteja entre as prioridades de Governo. Desde seu ingresso como gestor da Secretaria, houve a solicitação de concurso público no intuito de atender à carência de servidores no órgão, porém sem autorização, sendo suprido por contratação de temporário.

5.2.3 Controle dos créditos adicionais

Para um efetivo controle dos créditos adicionais associados às políticas ambientais, são imperiosos um planejamento e a utilização de instrumentos de avaliação aptos a permitirem uma tomada de decisão (Quadro 6).

Quadro 6 – Controle dos créditos adicionais

Categoria	Registro
Controle dos créditos adicionais	Eu sei que, normalmente, quando você encontra alguns recursos e tem a ideia dentro do planejamento de quanto é que realmente pode e vai se gastar em uma operação e o orçamento termina não contemplando isso, não tem recurso naquele momento, aí conversa tem tido “Olha, deixa isso mais à frente dependendo da arrecadação, e do staff, hoje a gente não tem, o orçamento não dá para isso aqui” . Então, se tiver uma melhor arrecadação, aumentar a arrecadação do Estado, ou por outra maneira, aí sim se faz o crédito adicional. (Gestor 1) (Grifo nosso)
	[...] era muito cobrado da própria diretoria de planejamento quando atuava nesse sentido. Era para a gente acompanhar, porque, se chegasse aquele momento em que nós precisássemos e o procedimento não tivesse ocorrido, novamente nós não teríamos eficiência naquilo que foi planejado . (Gestor 2) (Grifo nosso) Na gestão que eu estive à frente, pelo fato de nós termos elaborado muitos termos de cooperação técnica com outras instituições, o crédito adicional era visto como algo previsível, mas eu confesso que eu não me recordo de um planejamento tão voltado para isso . (Gestor 2) (Grifo nosso)
	Ainda que hoje tem sim, nós temos os nossos representantes nessa parte de PPA, e nós temos cobrado, essa parte funciona, sabe? De cobrança das metas alcançada. Mas do ponto de vista do orçamento, a decisão ainda a gente fica fora, é muito formal ainda . (Gestor 3) (Grifo nosso)
	O controle ocorre em relação aos aspectos formais da legalidade . Mas precisa avançar de fato no aspecto qualitativo , porque se eu tenho um crédito, pelo volume de recursos, então assim, vamos abrir mais nesse sentido de verificar. No caso de uma política ambiental que mais tem demandado crédito, então vamos verificar o que está de fato ocorrendo, conforme o planejamento dessa política pública e por que que isso está ocorrendo . Está havendo um redirecionamento para outras áreas? Então, certamente, eu vejo que devemos avançar, sim, nesse sentido. (Gestor 4) (Grifo nosso)
	O gestor do órgão tem autonomia para apontar onde mais está precisando de créditos adicionais dentro do orçamento, cuja política pública o gestor está implementando . O gestor deve conhecer a necessidade do seu órgão, porque não adianta o gestor colocar créditos onde não vai precisar e vai acabar fazendo remanejamentos (Gestor 5) (Grifo nosso)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2022).

O Gestor 1 evidenciou uma total ausência de planejamento dos créditos adicionais e que, tão somente durante a execução, visualiza-se ser preciso contemplar uma ação orçamentária com créditos. O secretário afirma que, conforme sua experiência, no momento da distribuição do orçamento entre os órgãos estaduais, normalmente, ela é insuficiente para a meta prevista.

Confirma, ainda, a existência de mecanismos de acompanhamento detalhado de qualquer tipo de crédito, seja inicial ou adicional, mas, uma vez incluído no orçamento estadual, não se verifica mais qualquer distinção entre eles.

O Gestor 2 evidencia que, em sua gestão à frente do órgão, existiam reuniões e procedimentos para um planejamento mínimo quanto à necessidade e à implementação dos créditos adicionais, até mesmo por ser “previsível” no decorrer do exercício financeiro, dada a perspectiva insuficiente de créditos para algumas ações. Porém, havia uma carência no tocante aos estímulos de controle desses créditos. Segundo o Gestor 2:

[...] por mais que você tenha um profissional que é da área do planejamento, muitas vezes, você tem uma especificidade que ela é própria do tribunal no momento em que ele vai fiscalizar. No período em que eu estive à frente, por exemplo, só a título de exemplo mesmo, da própria demanda que envolve compensação ambiental aonde vocês atuam bastante no tribunal, nós tínhamos um *feedback* muito positivo. Porque o próprio tribunal, ele ia até a SEMAS, nós deixamos uma sala específica para vocês, onde vocês pudessem ter acesso aos processos.

Em sua conclusão acerca desse tema, o Gestor 2 recomenda que, como forma de aprimorar o controle, deveria se avançar com maior interação. Nesse caso, tendo conhecimento das especificidades próprias do Tribunal de Contas do Estado, as demandas advindas do controle teriam um retorno de melhor qualidade pelo órgão de meio ambiente.

Outro fator de fomento ao controle ocorreria na parte educativa. O Gestor 2 descreve que, em muitos momentos, participou de palestras no TCE-PA sobre temáticas correlatas como gestão e governança de compensação ambiental. De igual modo, o TCE-PA participou, em diversas oportunidades, de eventos na SEMAS, concluindo que, com essa interação, a perspectiva de alinhamentos técnicos permitiria orientações mais específicas e a criação de uma metodologia interna.

O planejamento, quanto ao uso dos créditos adicionais, tinha como base de informações relevante a meta a ser alcançada em consonância com os créditos disponíveis para sua utilização. Outro ponto relevante é o impacto da demanda na sociedade e sua consequente relevância no orçamento e a dinâmica do orçamento impacta na gestão ambiental.

O Gestor 3 destacou que, em sua larga experiência de serviço público (mais de 30 anos de atividade pública), entende ser essencial o monitoramento de desempenho das ações no serviço público. Não há espaço na administração pública mesmo em uma diminuição de suas atribuições, visto que deve ser priorizado o Estado de bem-estar. Logo, o Gestor apoia o fortalecimento de uma postura de acompanhamento do desempenho do crédito adicional como uma via de eficiência do Estado.

Desse modo, a análise do conteúdo, sob a perspectiva dos conceitos principais da revisão teórica com base nas unidades temáticas, trata-se de: flexibilização orçamentária; políticas ambientais; e controle dos créditos adicionais, o que permite melhor compreender as partes e suas possíveis interações sob a visão do pensamento sistêmico.

Quanto à utilização dos créditos adicionais, observa-se a existência de mais de uma causa e de mais de uma solução, considerando as variáveis da pesquisa associadas ao controle dos créditos adicionais das políticas ambientais.

No caso da variável flexibilização orçamentária, situações como a imprevisibilidade das demandas em políticas ambientais nem sempre comporta o planejado no orçamento em seus créditos iniciais constantes na LOA. Contudo, o ato discricionário do gestor, na alocação dos créditos adicionais no orçamento, tem como limites o uso ineficiente dos recursos públicos e a frustração dos mecanismos de planejamento a ponto de transformá-los em peça fictícia.

Outro ponto suscitado na pesquisa empírica foi a impossibilidade de um trâmite burocrático ágil capaz de instrumentalizar os gestores com implementações de soluções rápidas e eficazes. Em consequência, o uso de créditos adicionais utilizados em políticas ambientais, em situações emergenciais, é priorizado quando comparados aos créditos orçamentários já constantes na LOA. Além disso, para a utilização dos créditos adicionais pela SEPLAD, atualmente, exige-se grande concentração de esforços de servidores em sua operacionalização e restringe-se a uma visão mais estratégica na qualidade dos resultados advindos de seu uso nas políticas públicas.

O planejamento orçamentário, na administração pública, agrega todas as políticas públicas com previsão de execução pelo Governo Estadual, considerando os créditos orçamentários distribuídos por Programa de Trabalho, o que inclui as políticas ambientais. Assim, a variável de políticas ambientais engloba ações conjuntas com outros órgãos e, inclusive, com outros entes federativos, a exemplo do Sistema de Monitoramento Ambiental. Essa transversalidade exige políticas públicas organizadas para uma boa alocação de recursos no enfrentamento da gestão do meio ambiente.

Fato relevante é o contexto das políticas públicas na Região Amazônica, o que demanda mais esforços para a temática ambiental no cumprimento dos aspectos legais da região.

Em que pese a dificuldade em gerir as políticas ambientais, em entrevista, destacou-se a necessidade de maior integração entre os órgãos estaduais, incluindo o Tribunal de Contas, quanto às ações de políticas ambientais efetivas, que possam ser fortalecidas mediante uso dos créditos iniciais e adicionais. Outro ponto abordado em entrevista é a dificuldade de gerir as

políticas ambientais quando não é prioridade do Governo. A carência de servidores, no órgão ambiental, também foi destacada como prejudicial na gestão de políticas públicas.

Em relação à variável controle dos créditos adicionais, foi enfatizado que são detectadas ações ambientais carentes de créditos dentro do orçamento, no entanto, em acordo informal com a *Staff*, é acordado que, em momento posterior ao início do exercício financeiro, a depender da arrecadação, poderá ser executada a política ambiental demandada com uso de créditos adicionais. Conseqüentemente, o crédito adicional era visto pelo Gestor como “algo previsível”, todavia não estava inserido em um planejamento quanto ao seu uso e à valoração dos resultados advindos de sua utilização.

Compreende-se que, conforme descrito por gestor da SEPLAD, os gestores do órgão ambiental possuem autonomia para identificar e implementar os créditos adicionais no orçamento conforme sua atuação discricionária, ainda assim deve conhecer as necessidades de seu órgão, sob risco de ineficiência nas ações ambientais beneficiadas com créditos adicionais. Outrossim, o controle dos créditos adicionais ocorre apenas quanto aos aspectos formais, mas sem um padrão no que concerne ao aspecto qualitativo que vise um fortalecimento das políticas ambientais para monitorar se a execução ocorre de acordo com o planejado.

Nesse sentido, sob a abordagem dos conceitos principais da revisão teórica e considerando os resultados da pesquisa empírica, torna-se essencial a consolidação de um controle dos créditos adicionais mediante a formulação de parâmetros quanto à operacionalização dos créditos adicionais. Sob tal aspecto, é possível nortear como proposta de avanço, na atuação do controle externo paraense, uma Resolução normativa⁷⁹ emitida pelo TCE-PA para que estabeleça diretrizes para apuração e valoração do resultado da execução orçamentária via créditos adicionais dos jurisdicionados. Considerando as variáveis norteadoras da pesquisa, o modelo de Resolução consta no Apêndice D como meio de difusão de requisitos mínimos para uso dos créditos adicionais, permitindo, assim, uma perspectiva de tomada de decisão com base em informações qualitativas das políticas públicas nas quais os créditos foram utilizados.

⁷⁹ O Regimento Interno do TCE-PA, art. 189, inciso III, alínea “g” estabelece que:

Art. 189. As deliberações do Tribunal Pleno serão na forma de: [...]

III - RESOLUÇÃO, quando se tratar de: [...]

g) instruções normativas gerais ou especiais relativas ao disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgãos ou entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças que ocorrem no orçamento estadual, oriundas dos créditos adicionais juntamente com papel do Tribunal de Contas do Estado do Pará com suas funções educativa e orientadora, estimulam um repensar no controle das alterações orçamentárias que ainda predomina no sistema de controle externo paraense.

O dever constitucional do TCE-PA de promover melhorias no exercício de um controle que contribua para a efetividade das políticas públicas é condição obrigatória, incluindo-se a fiscalização sob o aspecto orçamentário. Além disso, a pesquisa se propôs a analisar o problema de caminhos possíveis para um controle capaz de fortalecer políticas ambientais via controle dos créditos adicionais, ultrapassando uma análise estrita dos aspectos legais de autorização dos créditos para o exercício financeiro.

Nesse sentido, a revisão teórica apresentou os principais parâmetros normativos do planejamento e orçamento com ênfase nas políticas ambientais, a fim de verificar que a administração pública, frente a situações imprevisíveis ou novos problemas e interesses não inseridas no planejamento, tem a possibilidade de ajustar as políticas ambientais previamente planejadas durante o momento da execução com uso de créditos adicionais, sejam suplementares, especiais ou extraordinários. Outrossim, a contextualização do modelo de desenvolvimento sustentável exigiu avanços para o controle das políticas públicas de preservação e conservação do patrimônio público ambiental.

Ao TCE-PA evidenciou-se que sua atuação na fiscalização da gestão ambiental deve agregar valor com difusão de conhecimento, promovendo a administração pública agir, preventivamente, de modo colaborativo entre os tribunais de contas do Brasil e demais órgãos do Governo.

Considerando as limitações do controle externo exercido no âmbito dos créditos adicionais das políticas ambientais paraense e da necessidade de se avançar para uma maior aproximação do TCE-PA para o fortalecimento de políticas ambientais efetivas, utilizou-se a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais de Niklas Luhmann para uma análise do problema e proposição de encaminhamento para aperfeiçoamento do atual cenário da administração pública.

O levantamento dos dados, incluindo a pesquisa de campo, possibilitou agregar dados relevantes sobre a operacionalização e o controle dos créditos adicionais, além de aspectos essenciais para um controle que promova maior função do TCE-PA.

Sob a perspectiva da flexibilização orçamentária para as políticas ambientais, verificou-se que o orçamento deve ser tratado de modo a acolher as demandas advindas de diversas fontes e que cabe, em um primeiro momento, ao gestor administrar, via créditos adicionais, como operacionalizar tais alterações. As unidades de planejamento de cada órgão, em sintonia com a Seplad, ainda são pouco utilizadas quando se trata de disponibilização de informações para a tomada de decisão. Outro gargalo destacado em entrevista é o excesso de burocracia para a implementação dos créditos mediante a urgência da demanda que, tratando-se de políticas associadas ao meio ambiente, cada vez mais tem exigido agilidade no atendimento.

Também foi possível verificar que ocorreu um esforço dos gestores entrevistados quanto a uma integração das políticas ambientais no âmbito do Estado do Pará com os demais entes federativos e órgãos, visando à preservação com o fortalecimento de mecanismos de prevenção. Foram citadas constantes reuniões internas entre as unidades do órgão para melhor compreender as políticas em andamento e a transversalidade de cada ação, ainda mais em se tratando de uma região sensível como a Amazônia.

Acerca do controle dos créditos adicionais, muitas vezes, é até “previsível” já que o gestor tem ciência da carência de certa ação do órgão associado ao meio ambiente, que foi excluído da LOA por motivos políticos, e deve aguardar sua possível inserção via créditos adicionais, normalmente, com uso de fonte de recursos como o excesso de arrecadação. Contudo, a falta de um planejamento dos créditos adicionais dificulta um controle pelos próprios órgãos.

Outro ponto relevante, quanto ao controle dos créditos, foi uma experiência com o TCE-PA em uma atuação de auditoria, na qual a aproximação trouxe benefícios de uma comunicação mais clara das demandas do órgão de controle ao órgão de meio ambiente, refletindo que o Poder Executivo compreende o controle do TCE-PA como um parceiro de promoção de boas práticas e, no caso dos créditos adicionais, sugere maior integração como facilitador de uma comunicação com menor dificuldades de compreensão das demandas de informações ao Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

Para a consolidação de um desenvolvimento sustentável, no âmbito do Estado do Pará, com políticas governamentais que, efetivamente, promovam uma atuação governamental baseada em um modelo de desenvolvimento sustentável, o controle externo tem como premissa contribuir com o fortalecimento na preservação e na conservação do patrimônio público ambiental que fomenta valor à gestão ambiental. Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Pará ampliará, efetivamente, sua atuação com fundamentos nas suas funções estabelecidas no âmbito constitucional, em especial, as funções orientadora e pedagógica dos tribunais de contas.

Por fim, sugere-se que, em futuras análises sobre a temática, ocorra a conhecimento de uma ótica sistêmica de funcionamento do controle orçamentário. Considerando os resultados da pesquisa empírica, sugere-se que a comunicação deva ter a informação compreendida quando o Tribunal de Contas atuar em relação aos jurisdicionados, a exemplo da proposta do Gestor da Semas de maior integração e consonância de informações quanto às demandas do controle externo ao Poder Executivo.

Para alcance sob tal perspectiva, é necessária uma pesquisa ampliada com gestores e equipe técnica que atuem na gestão ambiental no Estado do Pará. E abordar, inclusive, no caso da implantação da proposta deste trabalho, quais os resultados verificados no controle das alterações orçamentárias no âmbito do Estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; FARIAS, Luciano Chaves de. Controle externo prospectivo. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRAGA FILHO, Edson de Oliveira *et al.* (Coord.). **Mecanismos Legais para o Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Império do Brasil, [1824]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência do Brasil, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 8. ed. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria Normativa nº 144 de 10 de julho de 2000**. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. 3. ed. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 383, de 5 de agosto de 1998**. Aprova a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998. Seção 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. In: Revista do Serviço Público. Vol. 120, nº 1, p. 7-40, jan./abr.1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 15 jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANDEIA, Remilson Soares. Autopoiésis Aplicada a Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 1, p. 62-70, 2013.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Orçamento Público e controle de constitucionalidade**. Argumentação consequencialista nas decisões do STF. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

CONTI, José Maurício. **A autonomia Financeira do Poder Judiciário**. 2. ed. São Paulo: MP Editora, 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DIAS, Edna Cardozo. **Direito ambiental no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DUTRA, Roberto. **Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas**. Revista brasileira de ciências sociais, n. 102, v. 35, p. 1-21, 2020.

FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. 2012. 284 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11161/1/Tese_PlanejamentoGestaoUso.pdf. Acesso em: 1 out. 2021.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento público e separação de poderes no estado constitucional democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O orçamento público e suas emergências programadas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Fernando Cléber de Araújo, 2008. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES, Lauren Beltrão; BOLZE, Simone Dill Azeredo; BUENO, Rovana Kinas; CREPALDI, Maria Aparecida. As origens do pensamento sistêmico: das partes para o todo. **Pensando fam.**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, 2014.

GONÇALVES, Guilherme Leite; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas sociais**. Direito e Sociedade na obra de Niklas Luhmann. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUILHERME Guimarães (Coord.). **Direito Ambiental do Trabalho: apontamentos para uma teoria geral**. v. 5. São Paulo: LTr, 2020.

HUERTAS, FRANCO. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A pesquisa nas ciências sociais e no direito**. Belém: Cultural Brasil, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas Sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução Antônio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antônio dos Santos Casanova. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas**: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de C. F. **Tribunal de Contas e Patrimônio Ambiental**: um novo paradigma de controle. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da gestão pública**. 3. ed. rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MORAES, Antonio Carlos Flores de. **Legalidade, Eficiência e Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. UNEP. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. **IPHAN**, jun. 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Rio de Janeiro, jun. 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do Estado 2016**. Belém: SEFA, 2017.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Belém: Palácio da Cabanagem, 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 30 set. 2019.

PARÁ. **Decreto Estadual nº 1.066 de 19 de junho de 2008**. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA: Palácio do Governo, 2008. Disponível em: http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei1066_2008_23594.pdf. Acesso em: 26 out. 2021.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento. **Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2019 do Governo do Estado do Pará**. Belém, PA: SEPLAN, 2018. Disponível em: http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/oge_2020-1.pdf. Acesso em: 1 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Ato nº 63, de 17 de dezembro de 2012**. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Belém, PA: Tribunal de Contas, 2012. Disponível em: http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/regimento_interno_tce-ato63.pdf. Acesso em: 30 set. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA: Assembleia Legislativa, 2012. Disponível em: [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 30 set. 2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Resolução nº 17.658, de 10 de março de 2009**. Aprova Instrução Normativa que define o processo de acompanhamento dos instrumentos de gestão pública estadual, 2009. Belém: Tribunal de Contas, 2009. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/busca/Forms/FileViewResolucao.aspx?NumeroResolucao=17658>. Acesso em: 1 out. 2021.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coords.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2020.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira. **Controle de contas da Administração Pública brasileira segundo a jurisprudência do STF**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *In*: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Seleccionados**. Brasília, DF: Paralelo, 1998.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *In*: Giacomi; Pagnussat. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea v. 2. Brasília, DF: ENAP, 2006.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SIMONIAN, Ligia T. Lopes; BAPTISTA, Ester R.; PINTO, P. M. Formação socioambiental do estado do Pará. *In*: SIMONIAN, Ligia T. Lopes; BAPTISTA, Ester Roseli (Orgs.). **Formação Socioambiental da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SIMONIAN, Ligia T. Lopes. **Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônidas**. *In*: ARAGÓN, L. E. (Org.). **Populações e meio ambiente na Pan-Amazônia**. Belém: NAEA; UFPA, 2007.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. **Pensamento Sistêmico: o novo paradigma da ciência**. 11. ed. Campinas, SP: Papirus, 2018.

VIDAL, Josep Pont. Heurística y sistemas sociales: Apuntes para la observación de segundo orden. **Sociología y Tecnociencia**, [S.I.], n. 92, p. 50-76, 2019.

VIDAL, Josep Pont. **Por meio da teoria: enfoques neossistêmicos e pós-estruturalistas**. Belém, PA: Paka-Tatu, 2017.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa: do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2017.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ANEXOS

Anexo I – Discriminação da despesa por funções de Governo conforme a Portaria nº 42/99

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
1 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
2 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
3 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
4 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
5 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
6 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
7 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
8 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
9 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 – Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais 754 – Biocombustíveis
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências 846 – Outros Encargos Especiais 847 – Transferências para a Educação Básica

Anexo II – Atual composição da estrutura organizacional da Seplad**Atual estrutura organizacional da Seplad (Art. 4º da Lei nº 8.933/2019)**

I - Secretário de Estado de Planejamento e Administração:

- a) Gabinete;
- b) Consultoria Jurídica;
- c) Ouvidoria;
- d) Núcleo de Controle Interno;
- e) Núcleo de Comunicação;
- f) Núcleo de Planejamento;
- g) Diretoria de Administração e Finanças:
 - 1. Coordenadoria de Gestão de Pessoas;
 - 2. Coordenadoria de Logística e Gestão;
 - 3. Coordenadoria de Contratos e Convênios;
 - 4. Coordenadoria de Orçamento e Finanças.
- h) Diretoria de Tecnologia da Informação:
 - 1. Coordenadoria de Sistemas de Informação;
 - 2. Coordenadoria de Administração de Dados;
 - 3. Coordenadoria de Redes Internas.

II - Secretaria Adjunta de Gestão de Pessoas:

- a) Diretoria de Planejamento e Seleção de Pessoas:
 - 1. Coordenadoria de Seleção de Pessoas;
 - 2. Coordenadoria de Estágio Probatório e Curricular;
 - 3. Coordenadoria de Carreira e Remuneração.
- b) Diretoria do Sistema de Gestão de Pessoas:
 - 1. Coordenadoria de Controle e Movimentação de Pessoas.

Atual estrutura organizacional da Seplad (Art. 4º da Lei nº 8.933/2019)

2. Coordenadoria de Encargos Gerais;
 3. Coordenadoria do Sistema Integrado de Recursos Humanos;
 4. Coordenadoria de Suporte;
 5. Coordenadoria de Gestão e Auditagem;
- c) Diretoria de Saúde Ocupacional do Servidor:
1. Coordenadoria de Saúde Ocupacional e Segurança do Trabalho;
 2. Coordenadoria de Reabilitação Profissional;
 3. Coordenadoria de Perícia Médica.
- III - Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento:
- a) Diretoria de Planejamento Estratégico:
1. Coordenadoria de Estudos Econômicos;
 2. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Públicas;
 3. Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação de Programas;
 4. Coordenadoria de Gestão de Resultados;
 5. Coordenadoria de Monitoramento de Projetos Estratégicos.
- b) Diretoria de Programação e Orçamento:
1. Coordenadoria de Normas Técnicas e Padronização;
 2. Coordenadoria de Programação Orçamentária;
 3. Coordenadoria de Execução Orçamentária;
 4. Coordenadoria de Gestão de Custos;
 5. Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação Orçamentária.
- IV - Secretaria Adjunta de Recursos Especiais:
- a) Diretoria de Captação de Recursos:
1. Coordenadoria de Recursos Voluntários;
 2. Coordenadoria de Recursos Reembolsáveis;
 3. Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação de Contratos e Convênios.

Atual estrutura organizacional da Seplad (Art. 4º da Lei nº 8.933/2019)

b) Diretoria de Gestão de Fundos:

1. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação;
2. Coordenadoria Financeira;
3. Coordenadoria de Fiscalização.

V - Secretaria Adjunta de Modernização e Gestão Administrativa:

a) Diretoria de Gestão de Logística:

1. Coordenadoria de Compras Governamentais;
2. Coordenadoria de Logística e Gastos Públicos;
3. Coordenadoria de Projetos Logísticos.

b) Diretoria de Gestão do Patrimônio:

1. Coordenadoria do Patrimônio Imobiliário;
2. Coordenadoria do Patrimônio Mobiliário.

c) Diretoria de Desenvolvimento de Gestão:

1. Coordenadoria de Processos de Gestão;
2. Coordenadoria de Modelagem Organizacional;
3. Coordenadoria de Apoio à Estação Cidadania.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro das entrevistas semiestruturadas

I. Entrevista

1. De acordo com as rotinas da execução orçamentária realizadas no seu órgão, como você observa a flexibilização via créditos adicionais das políticas ambientais?
2. Como ocorre o processo de tomada de decisão para a definição dos créditos adicionais? São abordados aspectos qualitativos ou quantitativos para a alocação?
3. O órgão/unidade sob sua atuação considera os aspectos legais e outras informações técnicas relativas às operações de créditos adicionais? Caso positivo, como ocorre a comunicação com os demais órgãos/unidades?
4. Como são elaboradas as políticas ambientais no que se refere à integração com outros órgãos? Como ocorre a tomada de decisão para inserir determinado tema/problema no planejamento ambiental? Quais são os elementos que permitem avaliar a execução das políticas ambientais com relação aos créditos adicionais?
5. O seu órgão faz algum tipo de planejamento dos créditos adicionais? Em caso afirmativo, como faz o planejamento? Em caso negativo por que não faz? Que mudanças você acha que seriam necessárias para aprimorar o planejamento dos créditos adicionais das políticas ambientais?
6. Com relação ao controle dos créditos adicionais: o seu órgão faz algum controle sobre os créditos adicionais? Em caso afirmativo, quais são? Em caso negativo, por que não faz? Que mudanças você acha que seriam necessárias para aprimorar o controle dos créditos adicionais das políticas ambientais?
7. Os relatórios de avaliação do PPA e de monitoramento das metas do PPA são utilizados como subsídios para a tomada de decisão sobre os créditos adicionais?
8. Como ocorre o monitoramento dos créditos adicionais das políticas de meio ambiente? São avaliados os impactos dos créditos adicionais nas ações relacionadas às políticas ambientais?
9. Quando uma ação apresenta no relatório de monitoramento um baixo desempenho, o crédito adicional é visto como uma alternativa para melhorar o desempenho dessa ação?

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

CONVIDAMOS o(a) Sr.(a). _____ para participar, voluntariamente, da pesquisa que visa ao levantamento de dados sobre o controle das alterações orçamentárias pelo TCE-PA. A pesquisa está sob a responsabilidade da discente Edvaldo Fernandes de Souza (CPF: xxx.xxx.xxx-xx), aluno matriculado regularmente no curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública, pela Universidade Federal do Pará, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Rosana Pereira Fernandes. Para sua participação no projeto na condição de sujeito, que fornece informações primárias, é necessária sua autorização formal nos seguintes termos:

- a. A sua participação é totalmente voluntária, podendo se recusar a responder qualquer pergunta, se retirar da pesquisa no momento da coleta de dados ou dá-la por encerrada a qualquer momento;
- b. Seguindo os preceitos éticos, as respostas poderão ser confidenciais, dependendo da sua vontade expressada. Caso opte pelo sigilo, a identidade permanecerá anônima, não constando o nome ou qualquer outro dado que possa identificá-lo(a) no manuscrito final da dissertação, ou em qualquer publicação posterior da pesquisa.
- c. Os dados e resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em congressos, publicados em revistas especializadas e da mídia, e utilizados na dissertação de Mestrado, preservando sempre a identidade dos participantes que optem pelo sigilo;
- d. A sua participação é isenta de despesas;
- e. Se desejar, você poderá receber uma cópia dos resultados da pesquisa, bastando assinalar ao lado essa opção: () SIM, desejo receber cópia do relatório final.
- f. As entrevistas serão realizadas em dia e hora previamente acordados entre o pesquisador e o entrevistado e terão duração máxima de 60 minutos;
- g. As entrevistas serão gravadas em áudio e vídeo apenas para posterior análise do pesquisador, sendo vedado o uso das mídias obtidas para divulgação em ambientes midiáticos, ou em ambientes científicos como congressos, conferências, aulas, ou revistas científicas.
- h. Qualquer dúvida sobre a pesquisa poderá ser obtida diretamente junto ao discente através do telefone (91) xxxxx-xxxx ou pelo e-mail: eefsouza@hotmail.com.

Ao concordar com os termos descritos e aceitar participar do estudo, pedimos que assine o termo em sinal de que o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi lido, formalizando seu consentimento voluntário como participante. Agradecemos sua participação, enfatizando que contribuirá muito para a construção do conhecimento do tema analisado.

Belém (PA), _____ de _____ de 2022.

Eu, _____, fui informado(a) sobre os objetivos da pesquisa de Mestrado do discente Edvaldo Fernandes de Souza e concordo em participar de maneira voluntária e livre.

Apêndice C – Solicitação de autorização para coleta de dados e encaminhamento de documentos

Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Ofício nº / 2022 Belém (PA), de 2022.

À Excelentíssima Senhor(a)

Assunto: Solicitação de autorização para entrevistas e coleta de dados para pesquisa acadêmica pelo discente Edvaldo Fernandes de Souza

Senhora Presidente,

Com os meus cumprimentos, informo que o discente Edvaldo Fernandes de Souza desenvolve, no âmbito do Mestrado Profissional de Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), a pesquisa: *Uma visão sistêmica do controle dos créditos adicionais na política ambiental do executivo paraense*, sob orientação acadêmica deste signatário.

Por esse motivo, respeitosamente, requiro à V. Exa.:

- 1) Autorização para a realização de entrevistas com os gestores e servidores públicos que atuam nesta Corte de Contas, em especial, junto à Secretaria de Controle Externo (SECEX).
- 2) Autorização para o acesso aos relatórios e aos dados institucionais produzidos referentes ao controle das alterações orçamentárias das políticas ambientais.

O subscrevente e o pesquisador se responsabilizam pela guarda e uso das informações solicitadas apenas para fins acadêmicos, ressaltando, desde já, que não serão solicitadas informações pessoais e que a pesquisa desenvolvida se refere apenas a decisões, relatórios e encaminhamentos relacionados aos créditos adicionais das políticas ambientais.

Ressalto, por oportuno, que a presente pesquisa embasará a construção de um modelo de controle de créditos adicionais das políticas ambientais voltado à realidade do TCE-PA, com o objetivo de auxiliar esta instituição na promoção das políticas ambientais a partir de um controle adequado dos créditos adicionais do Poder Executivo paraense.

Sendo o que se apresenta para o momento, desde já agradeço a gentileza e atenção.

Respeitosamente,

Edvaldo Fernandes de Souza
PPGDSTU/NAEA/UFPA
eefsouza@hotmail.com

Apêndice D – Minuta de Resolução**RESOLUÇÃO Nº xx.xxx****RESOLUÇÃO Nº _____, de _____ de 2022.**

Aprova diretrizes para apuração e valoração do resultado da execução orçamentária via créditos adicionais dos jurisdicionados ao Tribunais de Contas.

O Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO a sua competência de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do art. 116 II da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO o poder regulamentar que lhe é conferido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 81/2012, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhes devam ser submetidos;

CONSIDERANDO, ainda, o § 1º do art. 30 da Lei Complementar nº 81/2012 que estabelece ao Tribunal de Contas à apreciação das contas de prestadas anualmente pelo Governador do Estado sobre a execução dos orçamentos e avaliação da situação da gestão administrativa, nos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

CONSIDERANDO o art. 40 e art. 41, I, e 43 da Lei nº 4.320/64 e demais normas do direito financeiro;

CONSIDERANDO a deliberação do Tribunal Pleno nos termos do art. 189, inciso III, alínea “g” do Regimento Interno (Ato 63/2012) que define Resolução para instruções normativas gerais ou especiais relativas ao disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgãos ou entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;

CONSIDERANDO os princípios da economicidade, eficiência, celeridade e transparência.

CONSIDERANDO a proposição da Presidência desta Corte e votação constante da Ata nº _____, desta data;

RESOLVE, unanimemente:

Art. 1º. Aprovar as diretrizes para apuração e valoração do resultado da execução orçamentária via créditos adicionais nas contas de governo, conforme anexo único a esta Resolução, dela fazendo parte integrante.

Art. 2º. Para efeito desta Instrução Normativa considera-se:

I – CRÉDITOS ADICIONAIS: autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento;

II – CRÉDITOS SUPLEMENTARES: destinados a reforço de dotação orçamentária;

III – CRÉDITOS ESPECIAIS: destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

IV – CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS: destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 2º. Esta Resolução Normativa entra em vigência na data de sua publicação.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em Sessão Ordinária de ____ de _____ de 2022.

XXXXX
Presidente

XXXXX
Conselheiros

RESOLUÇÃO Nº ____/____

ANEXO ÚNICO**Diretrizes para apuração e valoração dos créditos adicionais nas Contas de Governo dos jurisdicionados**

1. A abertura de créditos adicionais suplementares, qualquer que seja a origem dos recursos dentre as previstas no art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64, inclusive por anulação de dotações, sujeita-se ao limite previsto na LOA ou ao limite eventualmente dado por outra lei, porque não se cogita a abertura desses créditos sem autorização legal.
2. O reforço de dotação com base em recursos liberados pela anulação de outra dotação, quando dentro da mesma categoria de programação, com aumento da dotação de crédito inicial, ainda que de idêntica classificação por natureza da despesa em relação ao crédito cuja dotação foi anulada, caracteriza uma abertura de crédito adicional suplementar e assim sujeita-se aos limites da LOA e de outras leis autorizativas.
3. A abertura de créditos adicionais suplementares com amparo em anulação de dotações não se confunde com transposição, remanejamento ou transferência de créditos.
4. Para efeitos da fiscalização do TCE-PA, para realizar alterações orçamentárias, sem acréscimo ou diminuição de valor, que modificam a modalidade de aplicação, o elemento de despesa e/ou a fonte/destinação de recursos, sem que tal alteração seja considerada suplementação de crédito, deverão ser observadas as orientações do TCE-PA.
5. A autorização para suplementar uma dotação poderá constar da própria Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no artigo 165, § 8º da Constituição Federal de 1988, e no artigo 7º, inciso I, da Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64), bem como em lei específica.
6. Os créditos suplementares e especiais necessitam de autorização legislativa através de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, devendo a abertura ocorrer através de decreto do Executivo, mediante prévia exposição justificativa e indicação da origem dos recursos correspondentes.
7. Pode haver autorização de créditos suplementares e especiais na Lei Orçamentária Anual, conforme arts. 165, § 8º, da Constituição Federal e 7º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, somente para as hipóteses da Lei nº 4.320/64.
8. Para um planejamento dos créditos adicionais os jurisdicionados terão apoio técnico do núcleo de planejamento de seus respectivos órgãos como meio de embasamento técnico, com a devida justificativa da necessidade no uso dos créditos adicionais.