



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

8 Publicidade

8.1 Despesas Totais do Estado com Publicidade e Propaganda

O total de despesas processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco em 2014 por seus órgãos e entidades a título genérico de publicidade somou R\$ 88.597.335,41, composto pelas seguintes parcelas:

- a) R\$ 51.611.821,69 = valor empenhado pelas UGs que compõem a administração direta do Estado (submetidas ao e-Fisco; gestão 00001);
- b) R\$ 31.593.873,68 = valor processado pelas UGs de fundações, autarquias, fundos estaduais da administração indireta e paraestatais caracterizadas no orçamento como estatais dependentes de recursos do tesouro (também submetidas ao e-Fisco);
- c) R\$ 5.391.640,04 = valor processado pelas estatais não dependentes do Tesouro.

Os dados coletados na contabilidade do governo do Estado (obtidos no e-Fisco) compreendem as parcelas expostas nas alíneas “a” e “b” acima. Já o valor indicado na alínea “c” representa a despesa com publicidade informada pelas estatais não dependentes de recursos do Tesouro. Independentemente da modalidade empregada (institucional, obrigatória, campanhas educativas etc).

As despesas visualizadas no e-Fisco representam, assim, a maior parcela dos gastos (R\$ 83.205.695,37), correspondentes a 93,91% do total, cuja decomposição, por natureza e por tipo de administração, é abaixo discriminada:

Gastos com publicidade no e-Fisco (sem filtros)

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	Divulgação oficial (1)	Promoção do Turismo (2)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados (3)	Campanhas publicitárias educativas			Publicidade e propaganda (7)	TOTAL (em R\$)
				Área de saúde pública (4)	Defesa e preservação ecológica (5)	Seg. no trânsito e prev. da violência (6)		
Direta	11.484.089,26	13.200,00	0,00	99.988,03	0,00	0,00	40.014.544,40	51.611.821,69
Indireta (8)	22.325.766,49	8.068.188,62	0,00	87.212,00	0,00	590.757,23	521.949,34	31.593.873,68
Total de despesas contabilizadas no e-Fisco	33.809.855,75	8.081.388,62	0,00	187.200,03	0,00	590.757,23	40.536.493,74	83.205.695,37

Fonte: e-Fisco, conta 6.2.2.1.3.03.00, com os seguintes filtros:

Notas: (1) Divulgação Oficial = 33903990 + 33909290;

(2) Promoção do Turismo = 33903991 + 33909294;

(3) Campanha Publicitária de Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Delegados = 33903993;

(4) Campanha Publicitária Educativa Área Saúde Pública = 33903987;

(5) Campanha Publicitária Educativa para Defesa e Preservação Ecológica = 33903988;

(6) Campanha Publicitária Educacional para Segurança no Trânsito e Prevenção da Violência = 33903989;

(7) Publicidade e Propaganda = 33903992 + 44909292;

(8) não incluídas despesas processadas por estatais não-dependentes.

Já a parcela processada pelas estatais não dependentes foi informada à parte por seis entidades (COMPESA, COPERGÁS, Consórcio Grande Recife, Complexo Portuário de SUAPE, CEPE e Porto do Recife), tendo representado 6,09% das despesas brutas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Assim, para fins meramente ilustrativos, tem-se que o total bruto, em toda a estrutura administrativa do Estado, das despesas genericamente declaradas como de publicidade, alcançou R\$ 88.597.335,41, sendo a parcela preponderante (R\$ 83.205.695,37) processada por órgãos e entidades submetidas ao e-Fisco.

8.2 Limite definido por Resolução do TSE para ano eleitoral

A legislação eleitoral federal estabelece, em exercícios nos quais há escrutínio de âmbito nacional (eleições para Governador de estado e Presidente; e eleições para Prefeitos Municipais) normas de observância para agentes públicos que pertinem à publicidade institucional dos entes governamentais, notadamente nos três meses que antecedem o pleito em 1º turno.

Em 2014, a Resolução TSE nº 23.404, de 27/02/2014, estabeleceu as referidas normas para as eleições de 2014 (Governador de estado e Presidente da República). O inciso VII do artigo 50 veda a realização de despesas com publicidade que excedam a média dos gastos nos últimos três anos que antecedem o pleito (2011 a 2013) ou do último ano imediatamente anterior à eleição (2013), “prevalecendo o que for menor”.

Em vista disso, para fins de análise do inciso VII do art. 50 acima, verificamos o valor processado pelo estado em 2014, comparando-o aos valores processados nos três exercícios anteriores (2011 a 2013). Em 2014, somadas quaisquer despesas com publicidade, as unidades gestoras que integram o orçamento fiscal do estado despenderam R\$ 60.343.425,31, quando a média¹ nos últimos três exercícios havia alcançado R\$ 107.062.805,22. Se desconsiderarmos, para essa verificação, as despesas voltadas à divulgação oficial², cuja finalidade prevista é a publicidade obrigatória decorrente de atos licitatórios e outras exigidas em lei, o valor processado por essas UGs ficou em R\$ 41.160.263,69, ante uma média no referido período de R\$ 81.218.510,00.

O quadro a seguir serve para ilustrar tais aferições:

Natureza	2011	2012	2013	Média (2011 a 2013)	Em R\$
					2014
Divulgação Oficial	17.953.768,31	21.109.749,92	18.611.456,16	19.224.991,46	19.183.161,62
Publicidade Institucional e demais naturezas ³	73.224.036,97	81.980.143,96	88.451.349,06	81.218.510,00	41.160.263,69
Total	91.179.816,28	103.091.905,88	107.064.818,22	100.443.501,46	60.345.439,31

Fonte: eFisco 2011 a 2014; elementos 339039 (itens de gasto 87, 88, 89, 90, 91, 92 e 93) e 339092 (itens 87, 88, 89, 90, 92,94 e 96).

¹ Aplicada como limite máximo a média 2011 a 2013, em vista de ser superior ao valor processado em 2013.

² Os valores processados nos itens de gastos 33.90.39.90 e 33.90.92.90 são destinados à divulgação oficial (publicidade obrigatória decorrente, em sua maioria, de atos licitatórios).

³ As demais naturezas são: despesas processadas com publicidade para promoção do turismo, publicidade nas campanhas de registro e de fiscalização de serviços delegados, e ainda campanhas educativas diversas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

No caso acima, aplica-se como limite máximo em 2014 a média das despesas com publicidade (a qualquer título) verificada nos três exercícios anteriores (R\$ 100,44 milhões), porque o valor processado no exercício de 2013 (R\$ 107,06 milhões) foi superior a esta média. Caso contrário, nos termos do inciso VII do art. 50 da Resolução TSE 23.404/2014, aplicar-se-ia como limite o total processado em 2013 (aplica-se como limite o menor valor entre os dois).

8.3 Limites legais estaduais para gastos com Publicidade

Além do limite definido pela legislação eleitoral mencionado no item 8.2, há ainda a verificação de gastos com publicidade definida em legislação estadual.

A Lei estadual nº 15.090/2013, de 16 de setembro de 2013, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado para o exercício de 2014, previu em seu art. 16 que “*as despesas com publicidade e propaganda dos atos e ações da Administração Pública Estadual obedecerão aos limites estabelecidos na lei estadual 12.746, de 14 de janeiro de 2005*”. Esta lei, por sua vez, fixa em 1% de receitas estaduais o limite de gastos com publicidade. Todavia, para seus fins, a própria lei determina a base de receitas para se efetuar este cálculo e o rol de despesas a serem consideradas, havendo, assim, despesas com publicidade que devem ser excluídas do cálculo.

Para isso, a lei segrega as despesas com publicidade segundo o tipo de administração que as processou (administração direta ou indireta), sendo, em seguida, aplicado um limite global no âmbito da administração direta e limites individualizados em cada uma das entidades que compõem a administração indireta estadual, os quais são os seguintes:

- Para administração direta: 1% da receita corrente líquida – RCL realizada no ano anterior, atualizada monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA;
- Para as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista): 1% da receita própria da entidade, realizada no ano anterior, excluídas as decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito, também atualizada monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Assim, independentemente da totalidade de gastos indicados pela Contabilidade do Estado como relativos à publicidade, há que se considerar, quando da verificação desses limites, o total ajustado. Nesse contexto, a sobredita lei determina a **desconsideração** das despesas a seguir discriminadas:

1. Publicação, legalmente obrigatória, de quaisquer atos administrativos, inclusive no Diário Oficial do Estado;
2. Campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo;
3. Campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental e de prevenção à violência;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

4. Campanhas relativas à regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados.

Além dos casos de desconsideração de despesas previstos acima, há a hipótese de **reclassificação**, introduzida pela lei estadual nº 12.920, de 18 de novembro de 2005, que alterou a lei 12.746/2005. Assim, quando da verificação dos limites, as despesas contabilizadas na administração indireta como: campanhas educativas relativas à: saúde pública (1); segurança do trânsito e prevenção à violência (2); defesa e preservação ambiental (3); e regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados (4), se realizadas com recursos do Tesouro estadual, **passam a ser consideradas como despesas da administração direta para o efeito de verificação do limite de gasto com publicidade deste tipo de administração**. Ou seja, o cálculo dos limites da administração direta e indireta, que parte das informações de contabilização ordinária, é passível de ajustes para fins da verificação de cumprimento ou não da lei.

Dessa forma, depois de aplicadas as deduções (desconsiderações) e reclassificações determinadas pelas leis 12.746/2005 e 12.920/2005, o valor dos gastos com publicidade ajustado, da administração direta, para fins de verificação deste limite legal, é o apontado no quadro consolidado do item 8.4 deste Relatório, após sofrer modificações para fins de verificação requerida pela lei, o mesmo se aplicando aos gastos efetuados pela administração indireta com idêntica finalidade.

8.4 Verificação do Cumprimento dos Limites Estaduais Relativos às Despesas com Publicidade

8.4.1 Administração Direta

Cálculo do limite de gastos com publicidade para a administração direta estadual

Em R\$

Receita Corrente Líquida - RCL 2013	R\$	17.173.972.712,67
Índice com o valor do IPCA 2014 (6,4076%)		1,064076
Receita Corrente Líquida - RCL 2013 (atualizada) (a)	R\$	18.274.412.188,21
Limite para despesa com publicidade em 2014 [1% de (a)]	R\$	182.744.121,88

Fonte: RREO 6º bimestre 2013 (RCL) e WWW.calculoexato.com.br (atualização financeira do IPCA em 2014).

Conforme demonstrado no quadro anterior, o valor do limite para despesas com publicidade em 2014 foi de R\$ 182.744.121,88, que correspondeu a 1% da RCL de 2013 após atualização pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (6,4076%), referente ao ano de 2014.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Verificação do cumprimento do limite com publicidade na Administração Direta

Em R\$

Gastos Totais na área de Publicidade da Admin. Direta.	51.611.821,69
(-) Divulgação Oficial	11.484.089,26
(-) Promoção do Turismo	13.200,00
(-) Camp. de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados da Adm. Direta	0,00
(-) Camp. Educativas na área de saúde Pública da Adm. Direta	99.988,03
(-) Camp. Educativas na área de defesa e preservação ecológica da Adm. Direta	0,00
(-) Camp. Educativas de segurança no trânsito e prevenção à violência da Adm. Direta	0,00
= Gastos com publicidade e propaganda da Adm. Direta	40.014.544,40
(+) Camp. Educativas e de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados da Administração Indireta financiados com recursos do Tesouro	200.362,74
= Total de gastos com publicidade e propaganda considerados na Adm. Direta	40.214.907,14
Limite Legal	182.744.121,88
% de comprometimento	22,01%

Fonte: e-Fisco

Ou seja, no âmbito da administração direta estadual, o volume de despesas com publicidade institucional em 2014 foi inferior ao limite estabelecido, tendo representado 0,2201% da RCL de 2013 atualizada monetariamente (22,01% do limite, portanto), cumprindo, portanto, a determinação legal.

Feitos os ajustes acima, e partindo-se do quadro do item 8.1, a parcela de despesas vinculadas à administração direta é assim composta:

Gastos com publicidade a serem vinculados à administração direta para fins de verificação de limite legal

Em R\$

Tipo de Administração que contabilizou a despesa	Natureza dos Gastos						Publicidade e propaganda
	Divulgação oficial	Promoção do Turismo	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas publicitárias educativas			
				Área de saúde pública	Defesa e preservação ecológica	Seg. no trânsito e prev. da violência	
Administração Direta	Nada a considerar	Nada a considerar	Nada a considerar	720,00	Nada a considerar	199.642,74	40.014.544,40
Total							40.214.907,14

Fonte: e-Fisco/2014

Nota: (*) Foram visualizados todos os lançamentos com "campanhas publicitárias educativas" da administração indireta. Os gastos com campanhas educativas e as de regulação e fiscalização de serviços públicos delegados da Administração Indireta financiadas com recursos do Tesouro, foram vinculados acima aos gastos da Adm. Direta.

8.4.2 Administração Indireta

Extraídas as informações do quadro geral do item 8.1 e, depois de transferidos os gastos com publicidade contabilizados pelas UGs da administração



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

indireta com fonte declarada 101 (reclassificados como gastos da administração direta)⁴, tem-se os seguintes valores a serem considerados gastos com publicidade da administração indireta:

Gastos com publicidade da Administração Indireta que integra o Orçamento Fiscal - Exercício de 2014 (UGs dependentes)

Em R\$

Consideração após reclassificação contábil	Natureza dos Gastos						Publicidade e propaganda (1)
	Divulgação oficial	Promoção do Turismo	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas publicitárias educativas Área de saúde pública(2)	Defesa e preservação ecológica	Seg. no trânsito e prev. da violência (3)	
Adm. Indireta	Nada a considerar	Nada a considerar	Nada a considerar	86.492,00	Nada a considerar	382.945,53	521.949,34
Total							991.386,87

Fonte: e-Fisco/2014; conta contábil 6.2.2.13.03.00 com os seguintes filtros:

Notas: (1) 33903992 e 33909292 (Publicidade e Propaganda);

(2) 33903987 e 33909287 (Campanhas educativas na área de Saúde Pública);

(3) 33903989 e 33909289 (Segurança no trânsito e prevenção da violência).

Assim, do volume bruto de R\$ 31.593.873,68 contabilizado pelas entidades da administração indireta do Estado **dependentes do Tesouro** (com registros no e-Fisco, por consequência) no exercício de 2014 como despesas nas áreas de publicidade, apenas a parcela de R\$ 991.386,87 é que culminou sendo sujeita à verificação de limites individuais (por entidade) definidos na Lei nº 12.746/05 (vez que outros R\$ 200.362,74 foram reclassificados e passaram a ser considerados gastos da administração direta).

Por sua vez, os gastos totais executados em campanhas de publicidade e propaganda, em 2014, pelas empresas da administração indireta **não dependentes** de recursos do Tesouro (que não estão no Orçamento Fiscal), foram:

Gastos com publicidade e propaganda dos órgãos da Administração Indireta que não integram o orçamento (não dependentes) - Exercício de 2014

Em R\$

Entidade	Despesa Total com publicidade	Parcela que interessa ao cálculo	Parcelas que não interessam ao cálculo
COMPESA	3.577.796,93	1.420.213,89	2.157.583,04
SUAPE	376.028,48	0,00	376.028,48
Porto do Recife	57.135,00	0,00	57.135,00
COPERGÁS	915.443,44	678.820,85	236.622,59
LAFEPE	146.707,71	0,00	146.707,71
CEPE	187.327,28	51.174,72	136.152,56
AD DIPER	131.201,20	0,00	131.201,20
COPERTRENS	0,00	0,00	0,00
Total	5.391.640,04	2.150.209,46	3.241.430,58

Fonte: Documentação fornecida pelas entidades.

A tabela acima segrega o total informado pelas estatais não dependentes porque o art. 3º da Lei estadual 12.746/2005, após a alteração promovida pela Lei 12.920/2005, autoriza a consideração apenas das campanhas contabilizadas pela



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

administração indireta quando para elas for indicada a utilização da fonte Tesouro (101), hipótese essa que, quando confirmada, implica a atribuição dos valores ao cálculo das despesas de publicidade processadas pela administração direta. Se indicada a utilização de fonte distinta, os valores ali contabilizados são desconsiderados do cálculo.

Compulsando os dados inerentes às entidades da administração indireta do Estado, quer submetidas ao e-Fisco (autarquias, fundações e estatais dependentes), quer estatais não dependentes, vê-se que as despesas com publicidade processadas pela administração indireta **que interessam ao cálculo** dos limites legais de 1% definido pelo parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.746/05, com a alteração dada pela Lei nº 12.920/05, somaram, em 2014, a importância de R\$ 3.141.596,33, correspondentes à soma dos R\$ 2.150.209,46 apresentados na tabela acima com os R\$ 991.386,87 da tabela anterior.

A tabela a seguir demonstra a verificação desses limites para gastos com publicidade e propaganda institucional das entidades da administração indireta:

Entidade	Dispêndio com publicidade e propaganda em 2014 (1)	Em R\$		Relação % entre o dispêndio e a receita
		Receita em 2013 (2)	Receita 2013 atualizada até 31/dez/14(3)	
IRH	291.542,30	191.840.979,23	204.133.381,82	0,14%
UPE	14.550,00	300.166.646,79	319.400.124,85	< 0,01%
LACEN	7.200,00	2.488.165,08	2.647.596,75	0,27%
FES	102.260,06	1.405.572.724,21	1.495.636.202,09	< 0,01%
EMPETUR	28.000,00	9.739.636,61	10.363.713,57	0,27%
DEFN	3.730,00	19.146.563,27	20.373.398,46	0,02%
DETRAN	544.104,51	322.127.727,11	342.768.383,35	0,16%
COMPESA	1.420.213,89	1.622.404.000,00	1.726.361.158,70	< 0,01%
COPERGÁS	678.820,85	636.410.893,00	677.189.557,38	0,10%
CEPE	51.174,72	35.743.681,00	38.033.993,10	0,13%
Total	3.141.596,33			

Fonte: Receita de 2013: e-Fisco 2013 (IRH até DETRAN) e Demonstração de resultado das empresas em 2013; Receita líquida (COMPESA e CEPE); Dispêndio 2014: e-Fisco2014 e informações fornecidas pelas entidades não dependentes.

Notas: (1) O valor apurado nas entidades que estão interligadas ao e-Fisco/2014, comporta, apenas, a soma das contas contábeis voltadas à espécie Publicidade e Propaganda (3.3.3.90.39.92, 3.3.3.90.92.92), não incluindo rubricas de divulgação oficial, promoção do turismo ou campanhas educativas;

(2) A receita das indiretas integrantes do e-Fisco comportou apenas suas receitas próprias subtraídas às alienações de bens e operações de crédito, quando ocorridas. Para os demais órgãos da indireta, foram utilizadas suas receitas líquidas;

(3) A coluna receita atualizada aplica a correção de 6,4076% (variação do IPCA em 2014) sobre os valores das receitas do exercício de 2013;

(4) Os valores atribuídos ao IRH contemplam, além dos resultados da UG 420201 (IRH), os do SASSEPE (UG 420202);

(5) Os valores atribuídos à UPE contemplam os resultados de catorze UGs (UG 440702 a 440715) que lhe são integrantes.

Pelas informações constantes da tabela anterior, verifica-se que nenhuma entidade que compõe a administração indireta estadual ultrapassou o limite de 1% estabelecido para gastos com publicidade⁵ em 2014.

⁵ Considerada a Receita Líquida de Serviços e não as Receitas Brutas, visto que esta (mais ampla) engloba valores imediatamente repassáveis para terceiros, sobretudo impostos sobre o faturamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

8.5 Valores Consolidados de Gastos com Publicidade após ajustes da lei estadual

Diante do exposto, os valores consolidados de despesa com publicidade e propaganda em 2014 que interessaram à aferição promovida pela lei estadual n° 12.746/05 foram:

Valores Consolidados

Em R\$

Administração Estadual	Publicidade e Propaganda	Divulgação Oficial	Promoção do Turismo	Campanhas de reg. e fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas Educativas	Total Geral
Direta	40.014.544,40	0,00	0,00	0,00	200.362,74	40.214.907,14
Indireta	2.672.158,80	0,00	0,00	0,00	469.437,53	3.141.596,33
Estatais dependentes	521.949,34	0,00	0,00	0,00	469.437,53	991.386,87
Estatais ã dependentes	2.150.209,46	0,00	0,00	0,00	0,00	2.150.209,46
Total	42.686.703,20	0,00	0,00	0,00	669.800,27	43.356.503,47

Fontes: e-Fisco 2014 e ofícios encaminhados pelas estatais ã dependentes do Tesouro.

Verifica-se, assim, que do total de R\$ 88.597.335,41 gasto com publicidade a qualquer título pelo governo do estado inclusive sua administração indireta, a parcela que esteve afeita a exames de limite impostos pela lei estadual n° 12.746/05 atingiu R\$ 43.356.503,47. O exame aplicado aos gastos intrínsecos à administração direta do Estado indicou que o estado figurou dentro do limite de 1% que lhe é imposto. Semelhantemente, as entidades que compõem a sua administração indireta também apresentaram despesas com publicidade inferiores ao limite de 1% de suas receitas próprias.