



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

6. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

6.1. Instrumentos de Planejamento e Orçamentação

São instrumentos de planejamento e orçamentação o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Com a ausência da Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, decorridos 22 anos após sua promulgação, o Governo de Pernambuco, por meio de sua Constituição Estadual, tem editado regras próprias quanto aos prazos relativos aos instrumentos de planejamento e orçamentação. Em relação à Carta Estadual, os prazos foram dilatados, estando todos no segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº31/2008 que alterou o art. 124 da Constituição Estadual de 1989:

Art. 124.
§1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o artigo 165, §9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte:
I – o projeto de *Lei de Diretrizes Orçamentárias* será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 1º de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano;
II – o projeto de lei do *Plano Plurianual*, para vigência, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado, ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;
III – os projetos de *Lei Orçamentárias Anuais* do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;
IV – o projeto de *Lei de Revisão da Parcela Anual*, a partir do segundo ano do mandato governamental, ano a ano, será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro e devolvido por sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (grifos nossos)

6.1.1. Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual do Estado de Pernambuco para o quadriênio 2008-2011 foi instituído pela Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007.

Em 05 de outubro de 2009, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 1.258/2009, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado para o exercício de 2010, conforme preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008 e o artigo 3º da Lei nº 13.306, de 01 de outubro 2007.



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

Durante o trâmite na Assembléia Legislativa foi acatada a emenda aditiva nº 01 que versou sobre a inserção nas ações prioritárias do Projeto “Realização da Interligação Rodoviária das Regiões de Desenvolvimento”, a implantação e pavimentação da estrada de Atapuz e a implantação e pavimentação da estrada que liga Dormentes a Alagoas. Em 15 de dezembro de 2009 foi sancionada a Lei 13.957 a seguir transcrita:

LEI Nº 13.957, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009.

Revisa, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27/07/2008, e o artigo 3º da Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007, o Plano Plurianual do Estado para o exercício de 2010, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A presente Lei dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2008-2011, para o exercício de 2010, nos termos do que dispõe a Constituição Estadual e a Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007.

§ 1º A revisão de que trata o caput compreende a inclusão, no Plano Plurianual do Estado, de um elenco de programas, projetos, atividades e operações especiais mais relevantes, constantes do Anexo Único que acompanha a presente Lei, e respectivas discriminações.

§ 2º *Compõe o Anexo Único da presente Lei a relação dos objetivos estratégicos com os respectivos diagnósticos, estratégias, programas com seus objetivos, ações prioritárias, produtos, metas e principais medidas, segundo os Órgãos Executores.*

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado, através da Secretaria de Planejamento e Gestão, a compatibilizar os valores dos programas e ações do PPA 2008 – 2011, exercício 2010, aos ajustes que vierem a ser realizados na Lei Orçamentária Anual para 2010.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor, na data de sua publicação, contando-se os seus efeitos, a partir de 1º de janeiro de 2010.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário. (grifos nossos)

Observa-se que as prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, e seu detalhamento em programas e ações prioritários passa a estar definido na revisão do PPA, especificamente no seu Anexo Único.

Esse entendimento adotado pelo Governo Estadual não prejudica a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamentação, embora altere a tempestividade da comunicação ao Poder Legislativo dos detalhes (programas e suas ações) nas prioridades para o exercício.



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

Importante ressaltar o avanço no modelo adotado na revisão do PPA para 2010 que inovou na forma de apresentação das prioridades para o exercício, tornando o documento de fácil entendimento, investindo na melhoria da comunicação com a sociedade. Nele estão apresentados, por cada uma das metas estratégicas constantes do Mapa da Estratégia, uma análise do problema encontrado, a estratégia a ser adotada, os programas prioritários e para cada um deles, as ações consideradas mais relevantes. Consta ainda a codificação tanto dos programas, quanto das ações citadas, o que facilita a identificação na respectiva Lei Orçamentária.

Observou-se que houve alguns equívocos na alimentação do sistema e-Fisco, fazendo com que determinadas metas desaparecessem na edição da Lei Orçamentária, o que faz que seja necessário maior rigor na sua conferência, com a finalidade de evitar problemas desta natureza. Exemplos:

Ação	Produto	Meta no PPA	Meta na LOA
3314 - Expansão e melhoria da rede escolar	Escola construída / reformada	96 (página 17 da Revisão do PPA – 2010)	0 (página 321 da LOA – 2010)
3320 – Desenvolvimento de ações permanentes e estruturadoras de fomento, preservação, formação e fruição da cultura no Estado.	Atividade realizada	17 (página 20 da Revisão do PPA – 2010)	0 (página 327 da LOA – 2010)

Ao longo do exercício de 2010 o PPA foi alterado tanto por leis específicas quanto por leis e decretos relativos a créditos adicionais.

As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos adicionais, não se deram de forma equivalente.

No caso dos créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, houve, na própria lei, referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA.

Já no caso dos créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, o texto das normas não faz referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano.

Em nome da gestão por resultados e também da transparência, essas alterações sofridas pelos valores estimados no plano, decorrentes tanto de anulações, quanto de suplementações, também deveriam informar, no texto da norma, o impacto dessas alterações orçamentárias nas metas pactuadas no PPA. Este fato tem sido motivo de sucessivas recomendações dessa Corte de Contas, pois, alterando os valores sem a



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

necessária repercussão nas respectivas metas, prejudica-se, ou mesmo inviabiliza-se o acompanhamento da execução dessas ações.

O Governo do Estado na defesa apresentada ao relatório de auditoria relativo ao exercício de 2009 e disponibilizada na página do TCE-PE na internet, assim dispôs acerca deste comentário:

Quanto à Atualização das metas do Plano Plurianual (PPA) como resultado das suplementações orçamentárias, na página 35 o relatório sugere que as alterações dos valores autorizados por créditos suplementares fossem também acompanhadas das alterações nas metas. De fato, o controle e acompanhamento das metas governamentais é um ponto em que o Governo do Estado vem desenvolvendo esforços de aprimoramento, inclusive introduzindo mudanças no sistema e-Fisco. *É certo, no entanto, que avanços deste porte não dependem apenas de suporte tecnológico adequado, mas, principalmente, da utilização intensiva de recursos humanos no monitoramento intensivo das ações, de modo a manter a coerência entre a execução física e financeira.* A expectativa é que com o egresso de novos concursados na recém criada carreira de planejamento, orçamento e gestão o amadurecimento do modelo de gestão instituído pela Lei Complementar nº 141 seja possível introduzir esta inovação da gestão orçamentária, se não de todas as metas, o que poderia ser excessivamente oneroso, pelo menos daquelas consideradas prioritárias para o Governo. (grifos nossos)

Destaque-se, contudo, que o modelo do PPA adotado em Pernambuco segue o mesmo do Governo Federal, por decisão gerencial, dado que não existe norma específica acerca da matéria.

Pelo exposto, observa-se que o Governo do Estado reconhece a necessidade de implantar essa inovação e está empenhado em encontrar recursos humanos para fazê-lo. O Tribunal de Contas observará se houve progresso no decorrer da execução orçamentária de 2011.

Desta forma, registra-se que a qualidade do monitoramento realizado nas ações governamentais precisa desse instrumento para acompanhar suas ações de modo efetivo e assim melhorar a qualidade do planejamento, contribuir com a efetividade do controle gerencial (por parte dos controles interno e externo) e, sobretudo, fortalecer o controle social (por parte da sociedade) na aplicação dos recursos públicos.

6.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A lei 13.860, de 03 de setembro de 2009, estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2010.

A tramitação do projeto da LDO seguiu os prazos estabelecidos pela Constituição Estadual, observando a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.



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

Constatou-se que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. A seguir comenta-se alguns desses dispositivos:

- Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual – O § 2º do artigo 2º da LDO remeteu o detalhamento em programas e ações das prioridades e metas para o exercício para a revisão do Plano Plurianual, o que não comprometeu a compatibilidade entre a LDO, PPA e LOA, como já comentado anteriormente;
- Da Estrutura e Organização dos Orçamentos - Não houve orientação para que a Lei Orçamentária apresentasse demonstrativos de valores referenciais das vinculações das receitas provenientes da CIDE - Combustíveis e do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP;
- Das Alterações Orçamentárias – O artigo 36 da LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. Observou-se, a exemplo de anos anteriores, que o parágrafo único dispôs sobre a necessidade de proceder às mudanças de especificações físicas e financeiras das ações resultantes de acréscimos ou reduções decorrentes dos créditos suplementares ao Orçamento, conforme recomendação feita por esta Corte de Contas. No entanto, o citado dispositivo determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual não havendo determinação para que conste na própria norma, como explicita a recomendação do TCE. (Ver tópico sobre análise do PPA)

Riscos Fiscais e Reserva de Contingência

O artigo 21 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2010 contivesse reserva de contingência no montante de 0,5% da sua Receita Corrente Líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso III, b, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabeleceu, também, a possibilidade da reserva de contingência servir de anulação para a abertura de créditos adicionais, caso não seja utilizada para os fins previstos, até 30 de setembro de 2010.

Como observado, os riscos fiscais estimados referiram-se exclusivamente à expectativa de queda ou não realização de receita oriunda de ICMS, apresentando um valor de R\$ 24,5 milhões. Observou-se que não foi relacionado nenhum passivo contingente decorrente de outras ações judiciais.

Importante destacar que na defesa ao ponto do relatório de auditoria referente ao exercício de 2009, em relação a esse item, o Governo estadual reconhece a



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

omissão e menciona que as providências cabíveis foram tomadas no projeto de lei que encaminhou a LDO para 2011:

Relativamente aos riscos fiscais decorrentes de outros passivos que não os provenientes de frustração de receitas, as providências já foram tomadas no projeto de Lei da LDOO para 2011 encaminhado à Assembleia Legislativa.

Projeção de Metas Fiscais – LDO

- **Em valores correntes (nominais)**

As metas fiscais projetadas na LDO 2010 levaram à expectativa de Resultado Primário superavitário (receitas não-financeiras maiores que despesas não-financeiras) da ordem de R\$ 254 milhões e a um resultado nominal na ordem de R\$ 1,6 bilhão, estimando a elevação da dívida pública consolidada de R\$ 6 (ao final de 2009) para R\$ 7,6 bilhões ao final de 2010.

- **Em valores constantes (a valores de junho de 2009, com base no IGP-DI, da FGV)**

As metas fiscais projetadas na LDO 2010 levaram à expectativa de Resultado Primário superavitário (receitas não-financeiras maiores que despesas não-financeiras) da ordem de R\$ 243 milhões e a um resultado nominal na ordem de R\$ 1,55 bilhão, estimando a elevação da dívida pública consolidada de R\$ 6 bilhões (ao final de 2009) para R\$ 7,5 bilhões ao final de 2010.

Importante destacar que a metodologia utilizada para apuração do resultado primário na LDO poderá sofrer adequação, uma vez que o seu artigo 4º prevê que o valor da despesa poderá ser reduzido do montante previsto na LOA para investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI. Ao implantar-se essa hipótese, perder-se-á toda a série histórica, recomeçando outra a partir de 2010.

6.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

A tramitação do projeto da Lei Orçamentária para 2009, Projeto de Lei nº 1.257/09 encaminhado em de 05 de outubro de 2009, através da Mensagem N.º 116/2009, seguiu os prazos estabelecidos pela Constituição Estadual, observando a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.

Durante o trâmite do referido Projeto de Lei foram apresentadas pelo Poder Executivo o total de 4 erratas referentes a acréscimos e alterações ao Orçamento Fiscal. O Poder Legislativo apresentou 1.974 emendas cujo resultado final está exposto no quadro a seguir:



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

RESULTADO GERAL	
Aprovadas (A)	1.264
Aprovadas com Alteração (A/A)	60
Rejeitadas (R)	649
Retiradas de Tramitação (R/T)	1
Total	1.974

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado – Pernambuco - Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação Parecer Geral ao Projeto de Lei Ordinária n.º 1.257/2009

Para a apresentação de emendas por parte dos parlamentares, o Projeto de Lei reservou dotação específica Projeto 2866 – “Reserva para Emendas Parlamentares”, constante do Programa 0307 – Reservas Orçamentárias, a cargo da unidade orçamentária Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda – Administração Direta.

Finalmente, a Lei nº 13.978, de 17 de dezembro de 2009, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2010, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º, fixando os seguintes valores:

Em R\$ 1,00

Tipo de Orçamento	Valor
Orçamento Fiscal	18.620.875.400,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.569.279.600,00

Fonte: Lei Orçamentária 2010

A Lei Orçamentária apresentou em suas especificações as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 1.908.560100,00 para 2010.

O artigo 10 da Lei Orçamentária fez autorizações ao Poder Executivo durante a execução dos orçamentos, sobre as quais cabem os seguintes comentários:

- **Inciso I:** autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal, até o limite de 15% da receita corrente estimada. Não houve operação deste tipo em 2010.
- **Inciso II, conjugado com o § 2º:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2010 até o valor de R\$ 985.024.000,00, mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita.



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

Em 2010 a receita de operações de crédito alcançou R\$ 664.395.094,46, abaixo do valor autorizado, cumprindo o presente dispositivo legal.

- **Inciso III:** autorizou a dar como garantias das operações de crédito de que tratam os incisos anteriores, receitas de ICMS e FPE, deduzidas as parcelas vinculadas pela constitucionalmente às áreas de educação e saúde;
- **Inciso IV:** autorizou o Governo do Estado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto no valor total de R\$ 3.724.175.080,00 (20% da despesa total fixada nesta lei para o orçamento fiscal). Verificou-se que o montante utilizado R\$ 3.642.836.229,92, ficou abaixo do valor autorizado, correspondendo a 97,82% do referido limite, cumprindo, portanto, o citado dispositivo;
- **Inciso V:** permite abrir créditos suplementares para suprir déficit e cobrir necessidades de manutenção de fundos, fundações e empresas, até o limite de 20% da despesa fixada para cada entidade. Em 2010 todas as unidades orçamentárias respeitaram o limite ali autorizado;
- **Inciso VI:** Exclui do limite para abertura de crédito suplementares diretamente por decreto aqueles cujas fontes de abertura sejam convênios *novos ou reativados e operação de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias*. Observa-se que na lei orçamentária não estão explicitados quais convênios e operações de crédito estão contemplados nas suas previsões, o que dificulta a verificação do cumprimento deste inciso. Já havia previsão na LOA 2010 de R\$ 221.235.500,00 como receita de convênios correntes e R\$ 733.123.100,00 como convênios de capital, totalizando R\$ 954.358.600,00. Quanto às operações de crédito foram previstos R\$ 543.153.600,00 como captações de operações internas e R\$ 441.870.400,00 de externas, totalizando R\$ 985.024.000,00. Ocorre que mesmo com esses valores financiando parcela significativa das despesas, o que se observa durante a execução do orçamento é que a cada recurso de convênio ou operação de crédito que ingressam nos cofres do Estado, é aberto um novo crédito adicional, que ao somar-se à previsão inicial, distorce a comparação entre as receitas estimadas e arrecadadas.

Foram seguidas as determinações contidas na Lei 13.860, de 03 de setembro de 2009, LDO para 2010, no que se refere à organização e estrutura do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento das Empresas, bem como ao objeto e conteúdo da programação orçamentária a cargo dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Emendas ao Projeto da LOA Aprovadas

A LOA 2010 apresentou em separado todas as emendas aditivas aprovadas detalhando-as por fonte de recurso, ação, grupo de despesa e valor, bem como informando a dotação reduzida e a crescida. Também foram apresentadas todas as emendas modificativas detalhando-as por município beneficiado, programa e ação acrescidos.



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

Demonstrativos da Programação Piloto de Investimento - PPI

A LOA 2010 apresentou a relação dos investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI, detalhando o montante correspondente aos programas de governo selecionados. O valor total foi fixado em R\$ 1.336.200.400,00, sendo o programa “Água para Todos” o mais relevante monetariamente, com investimento da ordem de R\$ 308 milhões, seguido do “Programa de Expansão da Rede Hospitalar Pública de Saúde” com R\$ 202 milhões de investimentos previstos para o exercício.

Observe-se que é justamente esse montante que será deduzido da despesa total no cálculo do resultado primário, o que altera substancialmente o resultado obtido por meio da metodologia até então adotada, inclusive na LDO para o exercício.

Projeção Metas Fiscais- LOA

Resultado Nominal - o Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2010 manteve a meta de resultado nominal (em valores correntes) em R\$ 1,6 bilhão, prevista na LDO.

Resultado Primário - Entretanto, corrigiu para maior a meta de resultado primário (de R\$ 253,8 milhões para R\$ 860,0 milhões), devido a: *“ocorrência de algumas alterações na previsão de itens de receita financeira, bem como, e principalmente, pela dedução da Programação Piloto de Investimentos – PPI, da despesa primária, conforme constante do Decreto nº 33.714/2009”* (texto da LOA, pág.717). Portanto, ficam inviabilizadas, a partir de 2010, comparações com outros resultados primários obtidos anteriormente, devido à alteração na metodologia.

Ausência de valor estimado para a Receita Corrente líquida

Observou-se que a Lei Orçamentária Anual para 2010 não apresentou, em seus demonstrativos, a estimativa da Receita Corrente Líquida – RCL, parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Dessa forma, partindo do valor da reserva de contingência constante da LOA R\$ 53.674.500,00, que segundo a LDO correspondeu a 0,5% da RCL, chega-se ao valor de R\$ 10,7 bilhões para a referida receita.

Na defesa apresentada em relação ao relatório de auditoria - exercício de 2009, o Governo reconheceu a importância da informação e compromete-se a incluí-la na LOA para 2011.

Orçamento de Investimento das Empresas

O Orçamento de Investimento das Empresas do Estado de Pernambuco é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não



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

dependentes, segundo critérios da LRF, conforme artigo 5º, § 4º, cc o artigo 6º, § 1º, da LDO. Para esse grupo de empresas, as dotações orçamentárias referem-se apenas aos investimentos. As demais empresas encontram-se no Orçamento Fiscal, com todas as receitas estimadas e despesas fixadas, quer de custeio, quer de capital.

Integraram o Orçamento de Investimento em 2010 as seguintes empresas:

- Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS;
- Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA;
- Companhia Editora de Pernambuco – CEPE;
- SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros;
- Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – COPERTRENS;
- Porto do Recife S/A;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco S/A – LAFEPE;
- Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife.

Registra-se que no Orçamento de Investimento das Empresas, quando da classificação institucional, há apenas a identificação da unidade orçamentária não havendo a citação do órgão ao qual está vinculado, identificação esta presente no orçamento fiscal, classificação esta que facilitaria a visão de conjunto.

Observou-se que houve um decréscimo no montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas, passando de R\$1.958.621.600 em 2009 para R\$ 1.569.279.279.600 em 2010.

Ausência de detalhamento do investimento por fonte de financiamento.

O Orçamento de Investimento apresenta a descrição da programação anual de trabalho especificando os programas e suas ações detalhando objetivos, finalidade, produtos e metas.

No quadro de detalhamento dos investimentos são atribuídos valores às ações descritas na programação anual de cada empresa, entretanto não há a correlação dessas despesas fixadas com as respectivas fontes de investimentos, quais sejam: geração própria/outros recursos de longo prazo; recursos para aumento de capital; e operações de crédito.

O Balanço Geral do Estado apresentou na página 433 (fl. 217 do processo) o Relatório Resumido do Orçamento de Investimento – Estatais Independentes, onde estão demonstradas as receitas realizadas, segundo as fontes de financiamento dos investimentos, e as despesas realizadas, segundo a classificação econômica de elemento de despesa, com o resultado final de superávit ou déficit no exercício.

Registra-se que as realizações desses investimentos, constantes do citado demonstrativo, não apresentaram informações acerca da execução do programa de trabalho previsto na LOA. Desta forma, não ficou evidenciado no Balanço em que



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

programas e ações foram realizados os investimentos, o que prejudica a transparência do gasto público.

Na defesa apresentada ao relatório de auditoria de 2009 o Governo reconheceu a necessidade desse detalhamento, comprometendo-se a ampliar a informação em exercícios seguintes.

Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

Em 2010 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$.7.070.267.432,99, que representaram aproximadamente 38% do total da despesa fixada inicialmente de R\$ 18.620.875.400,00.

Os créditos abertos foram do tipo suplementar, especial e extraordinário. Essas alterações orçamentárias estão apresentadas a seguir, de forma resumida.

Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos Em R\$ 1,00

Crédito Adicional	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes
Suplementares	5.792.064.219,79	612.558.335,10	6.404.622.554,89
Especiais	92.856.690,22	2.028.000,00	94.884.690,22
Extraordinários	516.591.787,88	54.168.400,00	570.760.187,88
Total	6.401.512.697,89	668.754.735,10	7.070.267.432,99

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2010 e rotinas da DIPE.

No exercício de 2010 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 90,59% e os créditos extraordinários 8,07% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, foi responsável por 1,34%.

A LDO para 2010, em seu art. 34, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, aquela resultante de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2010 e não previstos na respectiva Lei Orçamentária.

Créditos suplementares considerados como especiais no Balanço Geral do Estado

O volume II do Balanço Geral do Estado apresenta a demonstração das alterações do Orçamento do Estado. Observou-se que na “Demonstração dos Créditos Adicionais por Unidade Gestora” alguns créditos suplementares foram considerados, de forma equivocada, como créditos especiais. As referidas alterações orçamentárias foram decorrentes de suplementações a programações inseridas na Lei Orçamentária por meio de leis de créditos especiais. Tais suplementações foram feitas pelos seguintes decretos:



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

Em R\$ 1,00

Decretos de Suplementação	Data	Valor do Decreto	Valor considerado como especial
Origem dos recursos: ANULAÇÃO			
34.814	13/04/2010	13.000.000,00	13.000.000,00
34.953	07/05/2010	1.597.680,00	400.000,00
35.108	07/06/2010	750.000,00	750.000,00
35.121	08/06/2010	11.933.000,00	1.300.000,00
35.178	16/06/2010	2.646.000,00	2.240.000,00
35.306	08/07/2010	10.400,00	10.400,00
35.374	28/07/2010	10.000,00	10.000,00
35.601	17/09/2010	65.000,00	65.000,00
35.689	15/10/2010	132.000,00	132.000,00
35.786	27/10/2010	132.000,00	132.000,00
35.850	09/11/2010	180.000,00	180.000,00
35.892	17/11/2010	711.300,00	391.700,00
36.055	27/12/2010	3.150.000,00	3.150.000,00
Subtotal (I)			21.761.100,00
Origem dos recursos: CONVÊNIO			
35.362	26/07/2010	1.920.717,00	1.920.717,00
Subtotal (II)			1.920.717,00
Total (I + II)			23.681.817,00

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2010 e rotinas da DIPE.

O crédito orçamentário é considerado como especial quando este traz programação nova à já existente na Lei Orçamentária. Estas alterações são feitas mediante leis, se submetendo ao processo legislativo para sua aprovação. A partir do momento em que a nova programação é aprovada, esta passa a integrar a já existente na LOA. Alterações posteriores nas dotações de programas/ações inseridas na programação orçamentária por meio de leis especiais deverão ser consideradas como suplementares, vez que se trata de reforço ou anulação da programação já existente.

Utilização da dotação prevista para reserva de contingência

A dotação inicialmente fixada para a reserva de contingência foi de R\$ 60.941.900,00, destinada a atender aos riscos fiscais imprevistos.

Em 2010, a reserva de contingência não foi utilizada para cobrir riscos fiscais imprevistos. A Lei 13.860/09 (LDO 2010), em seu artigo 21, § 2º, estipulou que, na hipótese de não utilização da referida dotação até 30 de setembro de 2010, esta poderia ser destinada a cobertura de créditos suplementares e especiais. Portanto, a partir de 07 de outubro, a reserva de contingência passou a ser anulada em favor de diversas unidades orçamentárias do Poder Executivo, tendo, ao final do exercício, restado R\$ 11.755.202,00 como dotação não utilizada.



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

Créditos adicionais por fontes de abertura

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2010:

Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais - Orçamento Fiscal 2010 – Tesouro e Outras Fontes

Em R\$ 1,00

Credito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Convênio	Superávit Financeiro	Operação de Crédito
Suplementar	3.439.016.554,15	374.252.620,00	885.866.160,97	411.662.042,77	1.293.825.177,00
Especial	72.103.690,22	1.501.000,00	-	1.280.000,00	20.000.000,00
Extraordinário	9.170.480,00	21.030.007,60	522.719.654,44	17.840.045,84	-
Total	3.520.290.724,37	396.783.627,60	1.408.585.815,41	430.782.088,61	1.313.825.177,00

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2010 e rotinas da DIPE.

Anulação

A maioria dos créditos adicionais teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. Ao final do exercício, aproximadamente 18,91% das dotações constantes do orçamento fiscal foram anuladas. A abertura de créditos adicionais por essa fonte não altera o valor total do referido orçamento, uma vez que remaneja dotações existentes em uma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes. No entanto, esse remanejamento propicia, na execução do orçamento, uma ponderação diferente das ações governamentais que foram planejadas inicialmente e aprovadas pelo poder Legislativo, já que privilegia determinadas ações em detrimento de outras.

As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 19,06% da despesa total autorizada na LOA, que passou de R\$ 18,62 para R\$ 22,17 bilhões, conforme descrito a seguir:

Excesso de Arrecadação

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação” alcançaram o montante de R\$ 396.783.627,60, assim distribuídos, por item de receita:

Em R\$ 1,00

Código da Receita	Descrição	Valor	%
1113.02.01	ICMS	245.000.000,00	61,75
1724.01.00	Transferências do FUNDEB	60.650.000,00	15,29
1112.05.01	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	25.000.000,00	6,30
7600.05.99	Outros Serviços de Saúde - Operações Intraorçamentárias	14.566.820,00	3,67



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

Código da Receita	Descrição	Valor	%
1325.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários	13.171.305,60	3,32
1122.99.01	Outras Taxas pela Prestação de Serviços - Arracadação	10.610.000,00	2,67
7600.05.01	Serviços Hospitalares - Operações Intraorçamentárias	9.000.000,00	2,27
1721.22.70	Cota Parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP	7.628.702,00	1,92
1210.99.03	Contribuições para o SISMEPE	6.456.550,00	1,63
1121.99.01	Outras Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia.	2.081.000,00	0,52
1721.01.13	Cota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	1.800.000,00	0,45
1600.13.01	Serviços de Inscrição em Concursos Públicos	491.700,00	0,12
1721.22.20	Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais - CFEM	230.000,00	0,06
1600.13.97	Receita PECONSIG	97.550,00	0,02
	Total	396.783.627,60	100,00

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2010 e rotinas da DIPE.

Convênio

Os créditos adicionais elevaram em R\$ 1.408.585.815,41 as dotações cujas fontes de financiamento foram convênios. Observou-se, entretanto, que tal fato elevou significativamente a autorização de gastos com base em uma expectativa de receita que não se concretizou, haja vista a arrecadação total de convênios, que representou apenas 53,45% do total autorizado para esta fonte de financiamento. Ver quadro e gráfico a seguir:

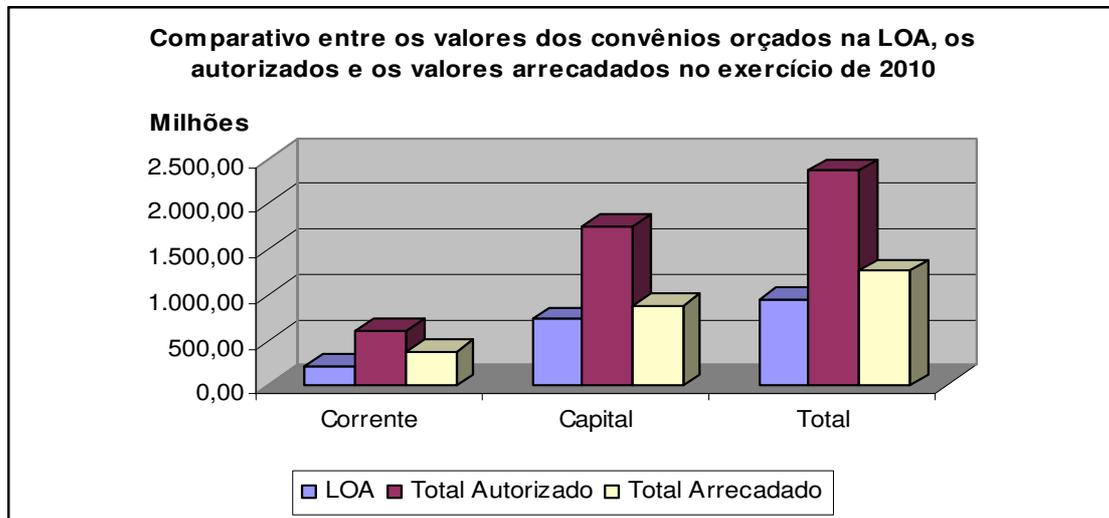
Em R\$ 1,00

Convênio	LOA	Créditos	Total Autorizado	Total Arrecadado
Corrente	221.235.500,00	379.609.774,37	600.845.274,37	379.678.177,43
Capital	733.123.100,00	1.028.976.041,04	1.762.099.141,04	883.342.757,93
Total	954.358.600,00	1.408.585.815,41	2.362.944.415,41	1.263.020.935,36

Fontes: Lei Orçamentária para 2010 – Lei 13.978, de 17 de dezembro de 2009;
Créditos adicionais abertos durante o exercício de 2010 e
Balanço Geral do Estado 2010



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



Fontes: Lei Orçamentária para 2010 – Lei 13.978, de 17 de dezembro de 2009;
Créditos adicionais abertos durante o exercício de 2010 e Balanço Geral do Estado 2010

Registra-se que na abertura de créditos adicionais com a fonte convênio referente aos decretos 34.839, de 16/04/2010, e 34.851, de 19/04/2010, a classificação dos recursos de convênios foram feitas na classificação de receita 1.7.2.1.99.99 – Outras transferências da união e suas entidades, em vez de ter sido utilizada a classificação destinada a convênios 1.7.6.1.99.00 – Outras transferências convênios da União.

Superávit Financeiro

Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2009, constatou-se suficiência financeira para abertura dos créditos adicionais abertos com base em superávit financeiro.

Operações de crédito

Ao longo de 2010 foram abertos créditos adicionais com base em operações de crédito não previstas na LOA no valor de R\$ 1.313.825.177,00.

Desse total, R\$ 1.293.825.177,00 foi do tipo suplementar e foram destinados aos seguinte órgão e finalidades:

Em R\$ 1,00

Órgão	Finalidade	Agente Financiador	Valor
Diversos	Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal - PEF II - Diversos	BNDES	276.143.240,68
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	PEF II: • Inversões em Participação Societária no Porto do Recife; Inversões em Participação Societária em SUAPE;	BNDES	54.465.900,00



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

Órgão	Finalidade	Agente Financiador	Valor
	<ul style="list-style-type: none">• Apoio a Implantação da Infraestrutura Logística do Interior: Transnordestina;• Apoio a Implantação dos Projetos de Irrigação: Canal do Sertão, Pontal, Terra Nova e Transposição do São Francisco		
Secretaria das Cidades / Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB	PEF II: <ul style="list-style-type: none">• Apoio à Gestão Municipal para Implantação do Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos em Consórcios Públicos;• Inversões em Participação Societária no CTM;• Construção de Habitações de Interesse Social;• Construção e/ou Recuperação de Habitações Danificadas pelas Inundações; Intervenções Físicas, Socioambientais e de Regularização Fundiária em Assentamentos Precários.	BNDES	82.872.805,04
Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos / COMPESA	Contrato nº 07.2.0935.1 - BNDES 2 - Sistema Produtor Pirapama. <ul style="list-style-type: none">• Inversão de Capital na COMPESA para Aplicação do Projeto - Redução do Racionamento e Rodízio no Abastecimento de Água.	BNDES	51.400.000,00
Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos / COMPESA	Ministério das Cidades/CEF/FGTS - Saneamento para Todos: <ul style="list-style-type: none">• Contrato nº 0248.252-82, objetivando a ampliação do Sistema Adutor de Bezerros;• Contrato nº 0248.234-58, relativa ao Proj.SAA-Aldeia-Camaragibe/PE;• Contrato nº 0248.251-78, relativa a Imp.SAA-Loteamento Cortegadas-Igarassu/PE.• Inversão de Capital na COMPESA para Aplicação do Projeto - Ampliação da Cobertura dos Serviços de Abastecimento de Água.	CEF	4.123.000,00
Secretaria de Turismo	Programa Nacional de Turismo - PRODETUR Nacional	BID	15.000.000,00
Secretaria de Desenvolvimento Econômico / SUAPE	PEF II: <ul style="list-style-type: none">• Inversões em Participação Societária em SUAPE	BNDES	530.054,28
Fundo Estadual de Saúde - FES-PE	Construção e Equipagem dos Hospitais Miguel Arraes, Metropolitano Sul e Metropolitano Oeste	BNDES	67.000.000,00
Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos	Projeto de Sustentabilidade Hídrica de Pernambuco - PSHPE	BIRD	140.000.000,00
DER-PE	Restauração e Melhoramento de Rodovias	BNDES	241.777.900,00
Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos / COMPESA	Inversão de Capital na COMPESA para Aplicação do Projeto - Redução do Racionamento e Rodízio no Abastecimento de Água	BNDES	100.000.000,00
Secretaria das Cidades / CTM	Inversões em Participação Societária no CTM. Realização da Requalificação dos Corredores de Transporte Público	BNDES	60.382.100,00



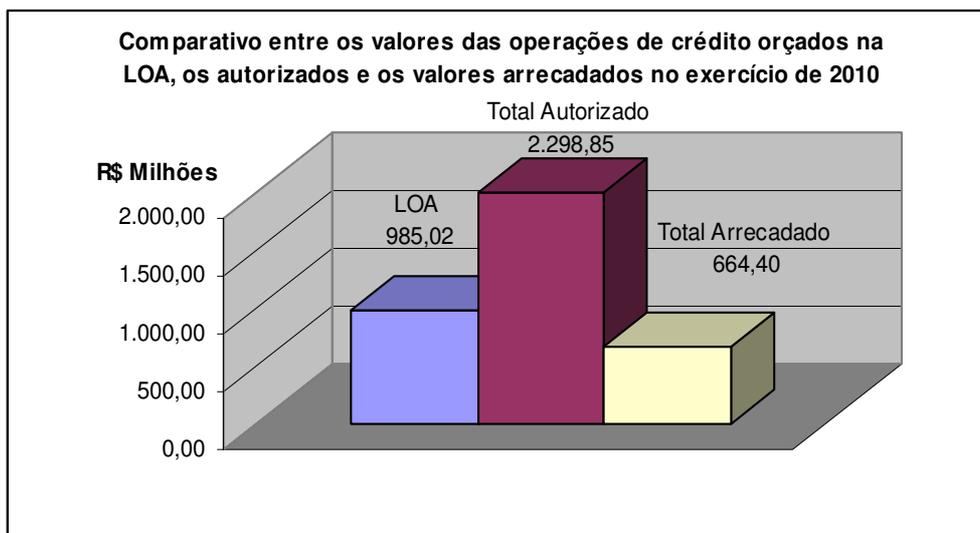
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Órgão	Finalidade	Agente Financiador	Valor
Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos / COMPESA	Inversão de Capital na COMPESA para Aplicação do Projeto - Redução do Racionamento e Rodizio no Abastecimento de Água	BNDES	180.840.000,00
Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos	Programa Saneamento Para Todos	CEF	9.800.000,00
Secretaria de Turismo	Programa Nacional de Turismo - PRODETUR Nacional	BID	4.089.977,00
Secretaria da Fazenda	Programa de Apoio à Modernização e à Transparência da Gestão Fiscal do Estado de Pernambuco - PROFISCO	BID	2.400.200,00
CEHAB	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários, no âmbito do Programa Pró-Moradia	CEF	3.000.000,00

Fonte: Decretos de créditos suplementares abertos em 2010.

O valor restante de R\$ 20.000.000,00 foi relativo a um crédito especial em favor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, destinado a Inversões para Aporte do Capital Social da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A, Lei nº 14.254/10, sendo os recursos direcionados à Concessão de Crédito para Fomento ao Empreendedorismo.

O gráfico a seguir demonstra que as operações de crédito se concretizaram em valores aquém do autorizado e até mesmo do inicialmente previsto na LOA.



Fontes: Lei Orçamentária para 2010 – Lei 13.978, de 17 de dezembro de 2009;
Créditos adicionais abertos durante o exercício de 2010 e Balanço Geral do Estado 2010



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

Ausência de informação dos convênios e operações de crédito considerados na LOA

Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2010, não foram considerados os valores das dotações que tiveram como fonte de financiamento os convênios novos bem como as operações de crédito que não foram incluídos nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei. Entretanto, não foram inseridas na Lei orçamentária informações acerca de quais convênios e operações de crédito foram considerados quando da programação inicial da LOA. Ao longo de 2010 houve operações de crédito e convênios cujas leis de autorização ou contratos firmados ocorreram antes do prazo da entrega do projeto da LOA à Assembléia Legislativa, havendo tempo hábil para sua inclusão na respectiva peça orçamentária, como exemplificado a seguir:

Em relação às operações de crédito:

Em R\$ 1,00

Decreto	Data	Agente Financiador	Valor	Lei autorizativa / Contrato
34.689	12/03/2010	BNDES	51.400.000,00	Lei nº 13.404, de 14 de março de 2008
34.939	30/04/2010	BIRD	140.000.000,00	Lei nº 13.410, de 14 de março de 2008
35.926	19/11/2010	CEF	3.000.000,00	Contrato de Financ. nº 229.027-44, de 30.12.2008

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2010.

Em relação aos convênios:

Decreto	Data	Valor	Lei autorizativa / Contrato
34.549	29/01/2010	23.136.650,54	Convênios Rodovia BR-104/PE-TT-0266/2007 e Rodovia BR-408/PE-TT-0265/2007, de 08.07.2008 e 26.08.2008
34.551	29/01/2010	4.536.029,22	Convênio Plurianual nº 051/2006/MTE/SPPE/CODEFAT, de 26.05.2006
34.942	03/05/2010	7.115.000,00	Convênio nº 121/2007-MDS, de 10.12.2007

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2010.

Logo, em se mantendo o dispositivo legal presente nos inciso VI, do artigo 10 da LOA em leis orçamentárias futuras, torna-se necessária a apresentação de anexo na Lei Orçamentária Anual informando os convênios e operações de crédito nela inseridos.

Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

Verificou-se que a administração estadual só vem procedendo a mudanças no Orçamento de Investimento quando há alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal que envolvem ações relacionadas ao aumento do capital social das empresas estatais não dependentes.



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

As demais fontes de financiamento constantes do orçamento de investimento, quais sejam: geração própria e operações de crédito, não vêm sofrendo nenhum tipo de alteração.

Portanto, como comentado anteriormente, as despesas fixadas no orçamento de investimento não recebem o mesmo tratamento das fixadas no Orçamento Fiscal, não havendo controle sobre suas alterações, bem como sobre sua execução.

6.2. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Consolidado, apresentado à pág. 281 do Balanço Geral do Estado (fl. 141 do processo), reúne as receitas e despesas relativas às unidades orçamentárias integrantes do Orçamento Fiscal.

Em 2010, o citado demonstrativo registrou as receitas e as despesas de acordo com as especificações constantes na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, cumprindo o disposto no artigo 91 da Lei 4.320/64.



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

Em R\$ 1,00

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO							
RECEITA				DESPESA			
TÍTULO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	TÍTULO	FIXAÇÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA
RECEITAS CORRENTES	18.718.978.200,00	19.176.855.457,98	457.877.257,98	CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES	21.500.436.805,37	18.769.668.896,51	(2.730.767.908,86)
Receita Tributária	8.636.523.100,00	9.528.772.567,65	892.249.467,65	CRÉDITOS ESPECIAIS	109.055.595,37	25.923.073,21	(83.132.522,16)
Receita de Contribuições	2.558.663.800,00	2.476.061.655,10	(82.602.144,90)	CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS	561.359.707,88	242.968.421,60	(318.391.286,28)
Receita Patrimonial	230.115.600,00	182.380.291,31	(47.735.308,69)				
Receita Agropecuária	806.300,00	1.695.183,21	888.883,21				
Receita Industrial	1.964.900,00	1.255.234,55	(709.665,45)				
Receita de Serviços	244.071.700,00	228.393.293,22	(15.678.406,78)				
Transferências Correntes	6.770.095.700,00	6.466.443.216,55	(303.652.483,45)				
Outras Receitas Correntes	276.737.100,00	291.854.016,39	15.116.916,39				
RECETAS DE CAPITAL	1.810.457.300,00	2.278.108.650,05	467.651.350,05				
Operações de Crédito	985.024.000,00	664.395.094,46	(320.628.905,54)				
Alienações de Bens	-	3.928.492,90	3.928.492,90				
Amortização de Empréstimos	203.200,00	133.196,97	(70.003,03)				
Transferências de Capital	733.462.100,00	883.348.707,93	149.886.607,93				
Outras Receitas de Capital	91.768.000,00	726.303.157,79	634.535.157,79				
DEDUÇÕES PARA O FUNDEB	(1.908.560.100,00)	(1.975.011.087,72)	(66.450.987,72)				
FUNDEB - Dedução sobre a receita	(1.156.682.660,00)	(1.294.217.912,76)	(137.535.252,76)				
FUNDEB - Dedução sobre	(751.877.440,00)	(680.793.174,96)	71.084.265,04				
SOMA	18.620.875.400,00	19.479.953.020,31	859.077.620,31	SOMA	22.170.852.108,62	19.038.560.391,32	(3.132.291.717,30)
DÉFICIT	3.549.976.708,62	-	(3.549.976.708,62)	SUPERÁVIT	-	441.392.628,99	441.392.628,99
TOTAL	22.170.852.108,62	19.479.953.020,31	(2.690.899.088,31)	TOTAL	22.170.852.108,62	19.479.953.020,31	(2.690.899.088,31)

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010 (fl. 141 do processo)



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

Analisando o balanço orçamentário apurado ao final de 2010, observou-se que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo a receita arrecadada superado a despesa realizada em R\$ 441 milhões;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 3,55 bilhões, incrementando o orçamento inicial em 19,06%. A receita arrecadada superou a inicialmente estimada na LOA em apenas 4,61%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - a realizada) de R\$ 3,13 bilhões.

O quadro a seguir apresenta os valores das receitas estimadas na LOA 2010, os acréscimos a essas receitas decorrentes da abertura dos créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, convênios e operações de créditos não previstos na LOA do referido exercício, bem como o superávit apurado no balanço de 2009 e os créditos adicionais abertos com base nessa fonte de recurso.

Em R\$ 1,00

Receitas consideradas para abertura de créditos adicionais por fonte de recursos	Estimativa de receita na LOA	Acréscimo provocado pela edição do crédito ⁽¹⁾	Expectativa final de arrecadação	Receita efetivamente Arrecadada
Excesso de Arrecadação (I)	9.606.441.900,00	396.783.627,60	10.003.225.527,60	10.381.121.137,52
ICMS- Normal	7.290.263.600,00	245.000.000,00	7.535.263.600,00	8.170.037.505,90
IPVA	399.998.800,00	25.000.000,00	424.998.800,00	408.793.033,94
Outras Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia - Arrecadação	37.935.900,00	2.081.000,00	40.016.900,00	38.390.294,23
Outras Taxas pela Prestação de Serviços - Arrecadação	189.959.300,00	10.610.000,00	200.569.300,00	204.997.997,86
Contribuições para o SISMEPE	14.566.100,00	6.456.550,00	21.022.650,00	17.970.499,66
Remuneração de Depósitos Bancários	191.885.800,00	13.171.305,60	205.057.105,60	142.646.884,11
Serviços de Inscrição em Concursos Públicos	0,00	491.700,00	491.700,00	847.879,99
Receita PECONSIG	6.540.400,00	97.550,00	6.637.950,00	5.372.694,91
Cota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	51.978.000,00	1.800.000,00	53.778.000,00	61.927.819,01
Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais - CFEM	827.100,00	230.000,00	1.057.100,00	1.367.527,02
Cota Parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP	18.570.600,00	7.628.702,00	26.199.302,00	10.975.721,98
Transferências do FUNDEB	1.265.475.900,00	60.650.000,00	1.326.125.900,00	1.247.947.758,26
Serviços Hospitalares - Operações Intraorçamentárias	116.268.700,00	9.000.000,00	125.268.700,00	104.585.876,01
Outros Serviços de Saúde - Operações Intraorçamentárias	22.171.700,00	14.566.820,00	36.738.520,00	27.187.463,65
Convênios⁽³⁾ (II)	1.015.256.700,00	1.408.585.815,41	2.423.842.515,41	1.325.732.961,80
Outras Transferências da União e de suas entidades ⁽²⁾	60.898.100,00	761.189,00	61.659.289,00	62.712.026,44
Corrente	221.235.500,00	378.848.585,37	600.084.085,37	379.678.177,43



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

Receitas consideradas para abertura de créditos adicionais por fonte de recursos	Estimativa de receita na LOA	Acréscimo provocado pela edição do crédito ⁽¹⁾	Expectativa final de arrecadação	Receita efetivamente Arrecadada
de Capital	733.123.100,00	1.028.976.041,04	1.762.099.141,04	883.342.757,93
Operação de Crédito (III)	985.024.000,00	1.313.825.177,00	2.298.849.177,00	664.395.094,46
Demais Receitas (IV)	8.922.712.900,00	0,00	8.922.712.900,00	9.083.714.914,25
Contas Redutoras (V)	(1.908.560.100,00)	0,00	(1.908.560.100,00)	(1.975.011.087,72)
Total VI = (I + II + III + IV + V)	18.620.875.400,00	3.119.194.620,01	21.740.070.020,01	19.479.953.020,31
	Saldo Exercício anterior das fontes utilizadas quando da edição do crédito por Poder / Órgão	Acréscimo provocado pela edição do crédito		
Superávit Financeiro⁽⁴⁾ (VII)	1.028.296.511,44	430.782.088,61		
Total de acréscimo provocado pela edição de créditos adicionais (VI + VII)		3.549.976.708,62		

Notas:

- 1 – Esses valores correspondem aos créditos adicionais abertos por reestimativa cuja fonte de abertura foi excesso de arrecadação, convênio e operação de crédito;
- 2 – Os Decretos 34.839, de 16/04/2010, e 34.851, de 19/04/2010 classificaram convênios no item de receita 1.7.2.1.99.99 – Outras transferências da união e suas entidades, em vez de ter sido utilizada a classificação destinada a convênios 1.7.6.1.99.00 – Outras transferências convênios da união;
- 3 – Valor contempla os valores mencionados na nota 2;
- 4 – Na coluna do saldo do exercício anterior foram considerados os valores do saldo financeiro existente em 2009 das fonte de recursos utilizadas por Poder e Órgão. Valor não corresponde ao valor total do saldo financeiro existente em 2009.

Fontes: Rotinas de acompanhamento DIPE, Balanço Geral 2010 e Lei Orçamentária 2010

Observando o quadro acima, verificou-se que:

- A arrecadação total das receitas reestimadas realizou-se em valores 10,40% abaixo da expectativa gerada pela abertura do crédito adicional;
- A arrecadação da receita de convênios, ficou bem aquém da expectativa gerada, realizando-se apenas 54,70% do reestimado;
- A arrecadação da receita de operações de crédito, ficou também bem aquém da expectativa gerada, correspondendo sua realização a apenas 28,90% do reestimado. Registra-se que o valor arrecadado foi menor do que a própria previsão inicial da LOA, correspondendo a 67,45% desta;
- As receitas relativas a ICMS, CIDE, Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais – CFEM, Serviços de Inscrição em Concursos Públicos, Outras Taxas pela Prestação de Serviços, tiveram um desempenho de arrecadação superior à reestimativa gerada.

6.2.1. Execução da Receita Orçamentária

Em 2010, a arrecadação superou a estimativa da receita em 4,61%. A estimativa foi de R\$ 18.620.875.400,00, enquanto a arrecadação alcançou R\$ 19.479.953.020,31.



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

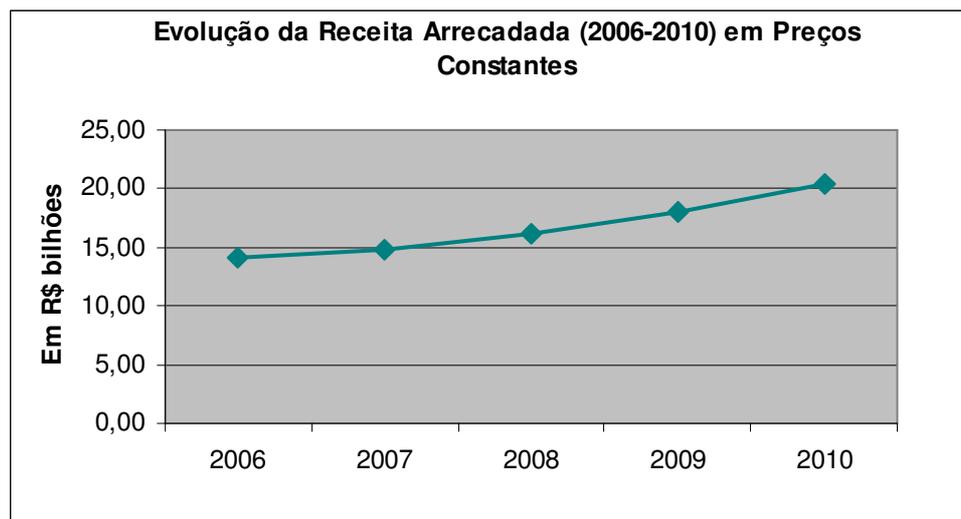
O quadro a seguir ilustra comparativo entre a arrecadação e a estimativa das receitas por categoria econômica. Observa-se que, com relação à receita corrente, a estimativa e a arrecadação foram bem próximas. Com relação às receitas de capital, a arrecadação superou a estimativa em 25,83%.

Em R\$ 1,00

2010	Receita de todas as fontes		Arrecadada / Estimada (%)
	Estimada	Arrecadada	
Receita Corrente após Deduções	16.810.418.100,00	17.201.844.370,26	102,33%
Receita Capital	1.810.457.300,00	2.278.108.650,05	125,83%
Receita Total	18.620.875.400,00	19.479.953.020,31	104,61%

Fontes: LOA 2010 e BGE 2010

Segue gráfico demonstrando a evolução da receita arrecadada, em valores constantes, de 2006 a 2010, conforme dados do Balanço Geral do Estado.



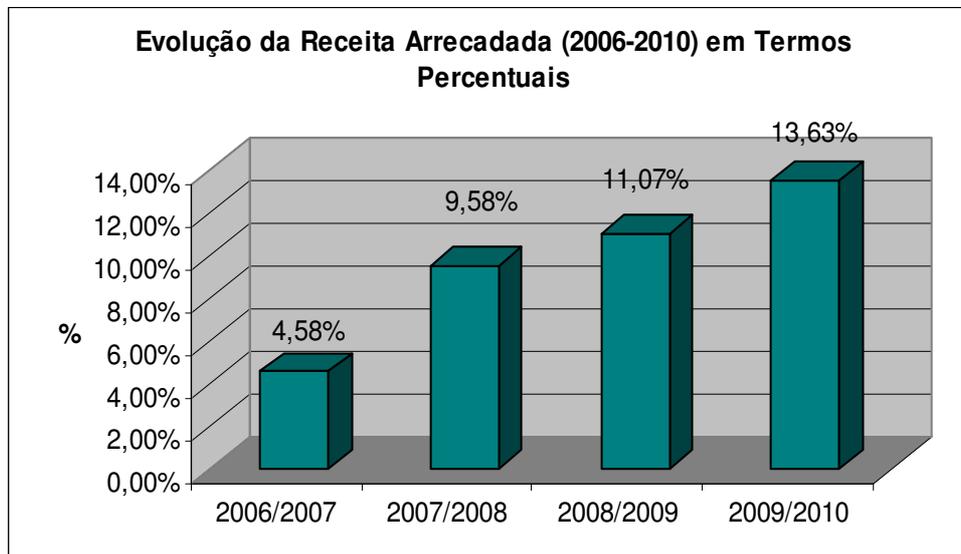
Fonte: Balanço Geral do Estado 2010 - Quadro 84, pág. 551 (fl. 276 do Processo)

Nota: Valores monetários expressos a valores de dezembro de 2010, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.

Observa-se que a receita variou de R\$ 14.112.890.379,94 em 2006 para R\$ 20.411.050.239,87 em 2010. A evolução da receita arrecadada em termos percentuais, é evidenciada no gráfico a seguir:



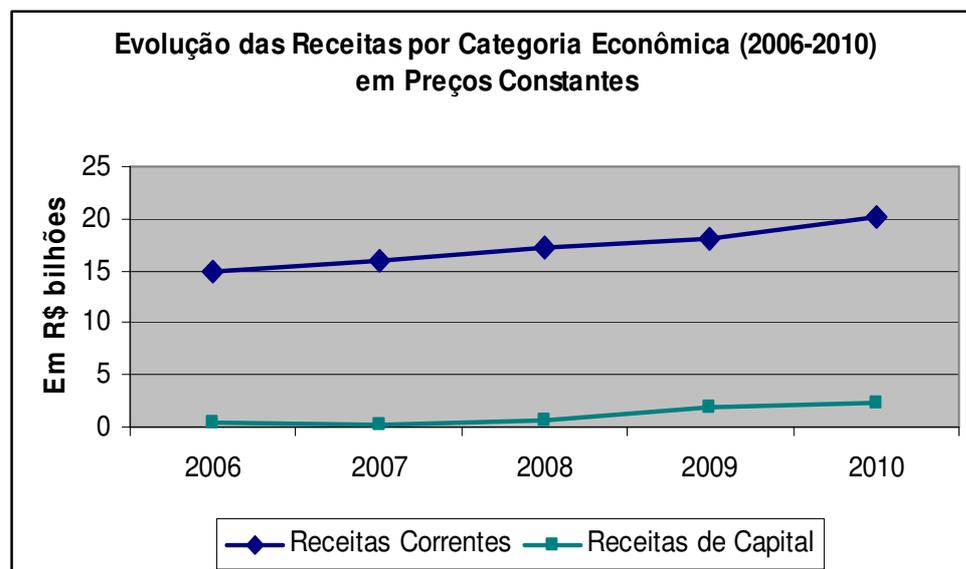
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Balanço Geral do Estado 2010 - Quadro 84, pág 551 (fl. 276 do processo)

Verifica-se que a receita vem crescendo em ritmo acelerado, apresentando uma taxa de crescimento de 4,58% de 2006 para 2007 e de 13,63% de 2009 para 2010.

O gráfico a seguir ilustra a evolução da receita por categorias econômicas (receita corrente e receita de capital) no período de 2006 a 2010.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2010 - Quadro 84, pág. 551 (fl. 276 do processo)

Verifica-se que o crescimento das receitas correntes foi de 34,99% no período, passando de R\$ 14.910.560.367,20 em 2006 para R\$ 20.128.414.323,98 em 2010, enquanto que as receitas de capital cresceram 526,36% no período, passando de R\$ 375.445.434,72 em 2006 para R\$ 2.351.637.034,57 em 2010.



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

Registra-se que as receitas arrecadadas pelo Estado sofrem a influência do chamado Efeito FUNDEB, demonstrado no quadro abaixo.

Em R\$ 1,00

Receita	Valor
(A) Transferências recebidas do FUNDEB	1.247.947.758,26
(B) FUNDEB Dedução sobre a receita tributária	(1.294.217.912,76)
(C) FUNDEB Dedução sobre transferências correntes	(680.793.174,96)
(D) FUNDEB Dedução de outras receitas correntes	-
(E) Transferência adicional aos Municípios = (A)-(B)-(C)-(D)	(727.063.329,46)
(F) Complementação da União ao FUNDEB	79.542.990,01
EFEITO FUNDEB = (E)+(F)	-647.520.339,45

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, Quadro 02 -pág. 42 a 47 (fls. 21v a 24 do processo)

Para melhor demonstrar o esforço de arrecadação feito pela administração estadual, expurgou-se do demonstrativo abaixo o efeito FUNDEB.

Em R\$ 1,00

Discriminação	Tesouro	Outras Fontes	Todas as fontes	%/total
RECEITAS CORRENTES (excluídas as recebidas do FUNDEB)	13.719.314.391,54	4.130.050.318,17	17.849.364.709,71	88,68
Tributárias	9.331.127.554,43	197.645.013,22	9.528.772.567,65	47,34
<i>Destaque pra ICMS</i>	8.287.878.764,38	-	8.287.878.764,38	41,18
Contribuições	17.970.499,66	2.458.091.155,44	2.476.061.655,10	12,30
Patrimonial	131.634.560,46	50.745.730,85	182.380.291,31	0,91
Agropecuária	-	1.695.183,21	1.695.183,21	0,01
Industrial	-	1.255.234,55	1.255.234,55	0,01
Serviços	5.072.134,17	223.321.159,05	228.393.293,22	1,13
Transf. Correntes (excluídas as recebidas do FUNDEB)	3.992.851.334,15	1.146.101.134,13	5.138.952.468,28	25,53
Transferências da União	3.685.129.221,21	926.985.691,31	4.612.114.912,52	22,91
<i>Destaque para o FPE</i>	3.365.925.890,74	-	3.365.925.890,74	16,72
Outras Receitas Correntes	240.658.308,67	51.195.707,72	291.854.016,39	1,45
RECEITAS DE CAPITAL	2.080.471.849,74	197.636.800,31	2.278.108.650,05	11,32
Operações de Crédito	664.395.094,46	-	664.395.094,46	3,30
Alienações de Bens	3.890.702,23	37.790,67	3.928.492,90	0,02
Amortização Empréstimos./Financiamentos	-	133.196,97	133.196,97	0,00
Transferências de Capital	687.039.773,69	196.308.934,24	883.348.707,93	4,39
Outras Receitas de Capital	725.146.279,36	1.156.878,43	726.303.157,79	3,61
Receita total arrecadada em 2010 (excluídas as recebidas do FUNDEB)	15.799.786.241,28	4.327.687.118,48	20.127.473.359,76	100,00
Efeito FUNDEB (transf. recebidas - contas redutoras)	(647.520.339,45)	-	(647.520.339,45)	
Total das receitas com o efeito das contas redutoras do FUNDEB	15.152.265.901,83	4.327.687.118,48	19.479.953.020,31	

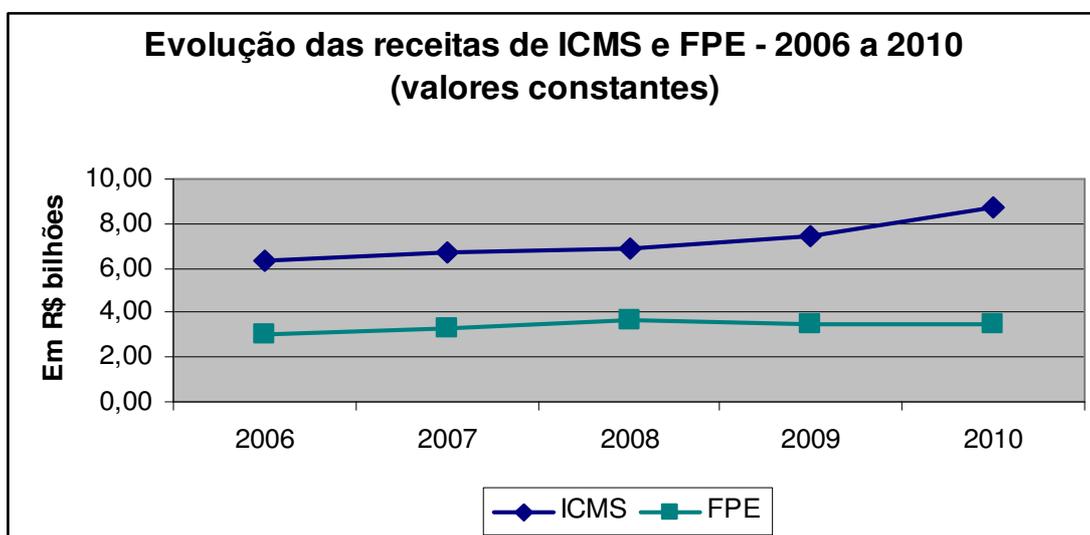
Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, Quadro 19 -pág. 298 a 303 (fls. 149v a 152 do processo)



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

Observando o quadro anterior, constata-se que em 2010:

- As receitas tributárias somadas às receitas de contribuições e às transferências correntes (excluídas as recebidas do FUNDEB) respondem por grande parte da receita, tendo representado 85,17% do seu total;
- As receitas arrecadadas pelo Estado relativas ao ICMS e ao FPE (receita de transferência da União), somadas, representam 57,90% da receita total (excluídas as recebidas do FUNDEB). O quadro abaixo demonstra o comportamento dessas receitas no período de 2006 a 2010:

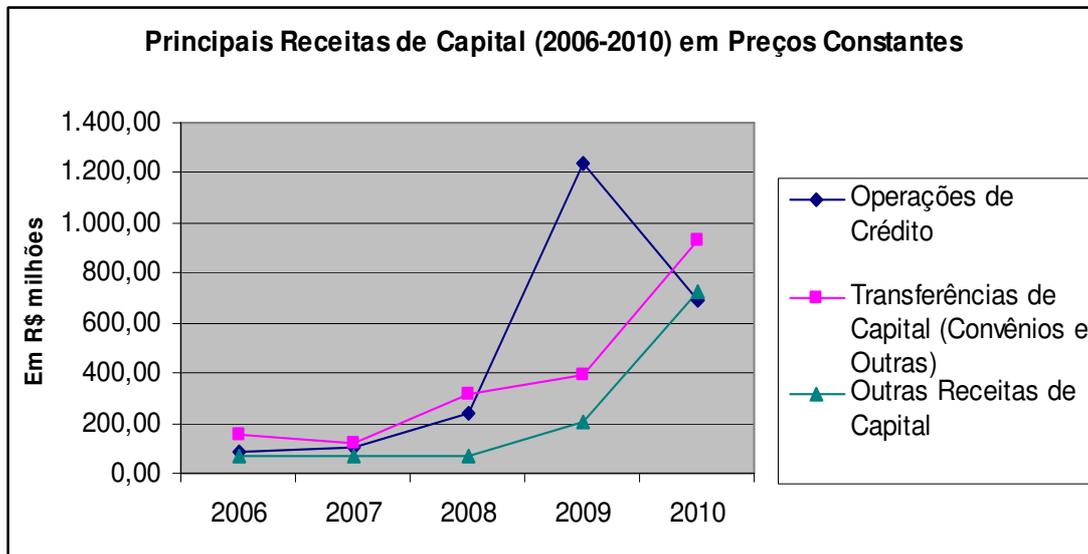


Fonte: Balanço Geral do Estado 2010 - Quadro 84 - página 551 (fls. 276 do processo)

- Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS apresentou um crescimento real de 36,49% no período (2006 a 2010) enquanto que a receita do FPE obteve um crescimento real de 17% no mesmo período;
- Dentre as receitas correntes, destacam-se, ainda, a receita de contribuições, representando 12,30% da receita total (excluídas as recebidas do FUNDEB), tendo sido arrecadadas pelo FUNAFIN (natureza previdenciária) e pelo IRH (relativa à assistência médica prestada pelo SASSEPE);
- Em 2010 as receitas de capital representaram 11,32% da receita total (excluídas as recebidas do FUNDEB). Dentre elas as mais representativas foram as transferências de capital (R\$ 883.348.707,93), seguidas de Outras Receitas de Capital (R\$ 726.303.157,79) e de Operações de Crédito (R\$ 664.395.094,46). Segue gráfico demonstrando a evolução dessas receitas no período de 2006 a 2010 em valores constantes:



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



Fonte: Balanço Geral do Estado 2010 - Quadro 84 - página 551 (fl. 276 do processo)

- Observa-se que as Operações de Crédito apresentaram uma forte elevação de 2008 para 2009, com percentual de crescimento de 421,70% e tiveram queda no período subsequente (2009/2010) de 44,14%. Segundo o Relatório constante do BGE 2010 “a aparente queda das Receitas de Operações de Crédito deveu-se a existência na base de comparação – ano de 2009 – de empréstimos de emergência de R\$ 483 milhões pactuados com a União, através do BNDES, para serem utilizados como políticas econômicas anticrise decorrentes dos efeitos da queda do FPE em 2009, quando comparados com o exercício fiscal de 2008.”;
- As Transferências de Capital e as Outras Receitas de Capital apresentaram forte alta entre 2009 e 2010 com taxas de crescimento de 134,83% e 259,78%, respectivamente. Segundo o Relatório constante do BGE 2010, em Outras Receitas de Capital “há o registro dos R\$ 700 milhões pagos pelo Bradesco em leilão público pela carteira de pagamento de salários de servidores públicos e pensionistas do Poder Executivo do Estado e R\$ 25 milhões pela assunção da conta única pela Caixa Econômica Federal.”.

Programas de Incentivos Fiscais

Em Pernambuco existem dois programas de incentivos fiscais que concedem isenções de ICMS a fim de fomentar atividades produtivas no Estado. O PRODEPE, instituído pela Lei 11.288, de 22 de dezembro de 1995, e consolidado pela Lei 11.675, de 11 de outubro de 1999, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento industrial, especialmente em relação aos setores considerados relevantes e prioritários para a economia do Estado; e o PRODINPE, instituído pela Lei 12.710, de 18 de novembro de 2004, alterado pela Lei 13.917, de 19 de novembro de 2009, com o objetivo de fomentar investimentos a partir da instalação no Estado de estaleiro naval, viabilizando a construção, ampliação, reparo, modernização e transformação de embarcações, tais



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

como navios e plataformas destinadas à lavra, perfuração, exploração e pesquisa de petróleo ou de gás.

6.2.2 Execução da Despesa Orçamentária

No exercício de 2010 foram empenhados R\$ 19.038.560.391,32, dos quais R\$.674.100.046,22 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício) e R\$ 67.161.113,57 relativos aos Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício).

Importante registrar que a despesa total não inclui o chamado “Efeito FUNDEB” que representa o resultado líquido entre as transferências recebidas, incluindo a complementação da União, e as enviadas para a formação do fundo, no caso de Pernambuco, negativo, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Receita	Valor
(A) Transferências recebidas do FUNDEB	1.247.947.758,26
(B) FUNDEB Dedução sobre a receita tributária	(1.294.217.912,76)
(C) FUNDEB Dedução sobre transferências correntes	(680.793.174,96)
(D) FUNDEB Dedução de outras receitas correntes	-
(E) Transferência adicional aos Municípios = (A)-(B)-(C)-(D)	(727.063.329,46)
(F) Complementação da União ao FUNDEB	79.542.990,01
EFEITO FUNDEB = (E)+(F)	-647.520.339,45

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, Quadro 02 -págs. 42 a 47 (fls. 21v a 24 do processo)

A transferência adicional aos municípios em 2010 alcançou R\$ 727 milhões, sendo atenuada por uma complementação da União no valor de R\$ 79 milhões, o que levou o “efeito FUNDEB” a um valor negativo de R\$ 647 milhões. Esse efeito é evidenciado, para fins de balanço, no lado da receita, por meio de transferências recebidas e de contas dedutoras, ambas relacionadas à formação do FUNDEB.

Programa de Trabalho do Governo

As Classificações Funcional e Programática constantes do programa de trabalho do governo possibilitam a verificação dos recursos aplicados em cada uma delas.

No entanto, para aferição dos resultados das políticas públicas implantadas pelo ente governamental, é preciso que existam indicadores que expressem a situação encontrada e a desejada após a intervenção governamental. O PPA 2008-2011 não apresentou os indicadores necessários a esse controle.

Desta forma, a análise apresentada a seguir sobre a execução da despesa orçamentária, limitar-se-á aos aspectos orçamentários e financeiros da ação governamental.



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

- **Função** - é o maior nível de agregação do gasto público, revelando as áreas prioritárias na destinação dos recursos públicos. A tabela e o gráfico a seguir mostram como se deu a alocação dos recursos nas funções de governo em relação à despesa empenhada em 2010.

Em R\$ 1,00

	FUNÇÃO	TOTAL EMPENHADO	PARTICIPAÇÃO
1	Legislativa	445.639.504,89	2,34%
2	Judiciária	833.294.334,36	4,38%
4	Administração	915.229.047,21	4,81%
6	Segurança Pública	1.761.754.085,51	9,25%
8	Assistência Social	35.607.837,20	0,19%
9	Previdência Social	2.378.018.249,84	12,49%
10	Saúde	3.264.183.853,72	17,15%
11	Trabalho	147.829.725,04	0,78%
12	Educação	2.483.275.405,51	13,04%
13	Cultura	107.828.724,02	0,57%
14	Direitos da Cidadania	427.198.350,48	2,24%
15	Urbanismo	98.670.947,22	0,52%
16	Habitação	159.175.686,42	0,84%
17	Saneamento	480.360.258,83	2,52%
18	Gestão Ambiental	83.101.020,99	0,44%
19	Ciência e Tecnologia	78.859.744,43	0,41%
20	Agricultura	268.717.244,64	1,41%
21	Organização Agrária	1.590.852,04	0,01%
22	Indústria	120.302.144,15	0,63%
23	Comércio e Serviços	174.709.041,45	0,92%
24	Comunicações	3.800.210,88	0,02%
26	Transporte	761.524.237,06	4,00%
27	Desporto e Lazer	20.079.747,12	0,11%
28	Encargos Especiais	3.987.810.138,31	20,95%
	TOTAL	19.038.560.391,32	100,00%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010

Cabe esclarecer que a função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, representando, portanto, uma agregação neutra. Nela estão incluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida, bem como as transferências ao sistema previdenciário estadual com vistas a suprir o seu elevado déficit. Embora detenha a maior participação na despesa total, aproximadamente 21%, ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

Em seguida, a função “Saúde” continua com uma participação crescente na despesa total, representando 17,15% do total.



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

A função “Educação” absorveu 13,04% da despesa total. Importante destacar que nos gastos registrados na função “Educação” não é contabilizado como despesa o resultado líquido das contas do FUNDEB, o efeito FUNDEB, no valor de R\$ 647 milhões.

A função “Previdência”, que agrega as despesas com pagamento de aposentadorias e pensões aos servidores do Estado e seus dependentes, consumiu 12,49% da despesa total. Destaca-se que essa função também não interfere na aplicação das políticas públicas do Estado, uma vez que se trata de despesa compulsória.

Os gastos diretos na função “Segurança Pública” foram responsáveis por 9,25% da despesa total.

É importante destacar que a participação conjunta das funções “Saúde”, “Educação” e “Segurança”, continuou crescendo em 2010, representando 39,44% da despesa total.

A função “Administração” representa os gastos com o sistema de arrecadação, planejamento e controle interno exercido pelos órgãos do Poder Executivo, notadamente pela Secretaria da Fazenda. A sua participação representou 4,81% do total empenhado.

A função “Judiciária” é de responsabilidade do Poder Judiciário e representa 4,38% da despesa total.

As demais funções somadas atingiram 17,94% do total gasto em 2010.

A Despesa por Classificação Econômica

Essa classificação da despesa retrata o gasto por sua natureza econômica, detalhando em diversos níveis os insumos necessários à realização do programa de trabalho do governo.

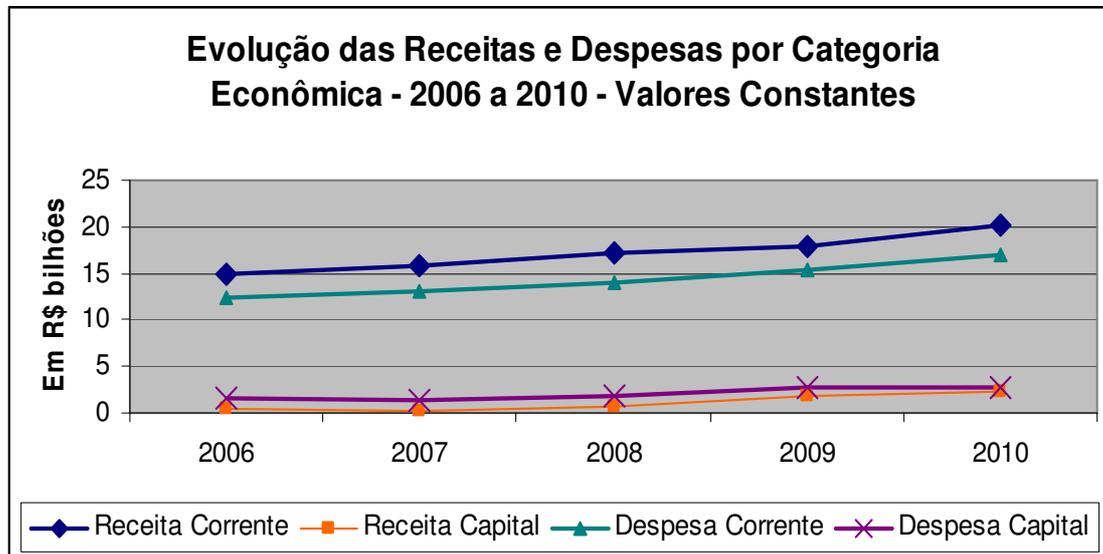
- **Categoria Econômica**

As despesas correntes (relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e com as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos serviços prestados ao cidadão) somaram R\$ 16,32 bilhões, enquanto as de capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) foram de R\$ 2,72 bilhões, em valores correntes.

O quadro a seguir compara, por categoria econômica, as receitas e as despesas, utilizando valores constantes no período de 2006 a 2010.



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



Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, Quadros 84 e 86, págs. 551 e 553 (fls. 276 e 277 do processo)

Como se observa, o superávit corrente vem financiando o déficit de capital ao longo do período. Segue quadro comparativo da taxa de crescimento da receita e da despesa, em valores constantes, no período entre 2006 e 2010:

Receitas e Despesas	Taxa de crescimento (2006 a 2010) valores constantes
Receita Corrente	34,99%
Receita de Capital	526,36%
Despesa Corrente	38,44%
Despesa de Capital	85,56%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, Quadros 84 e 86, págs. 551 e 553 (fls. 276 e 277 do processo)

Observa-se que no período entre 2006 e 2010 a taxa de crescimento da despesa corrente (38,44%) foi superior à da receita de corrente (34,99%). Com relação às de capital, a receita teve um crescimento bem superior, de 526,36%, ao da despesa que foi de 85,56%.

• Grupos de Despesa

O quadro e o gráfico a seguir demonstram, em valores correntes, as despesas realizadas por grupo de natureza entre os exercícios de 2006 e 2010. Os primeiros três grupos formam as despesas correntes, enquanto os últimos três referem-se a despesas de capital.



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

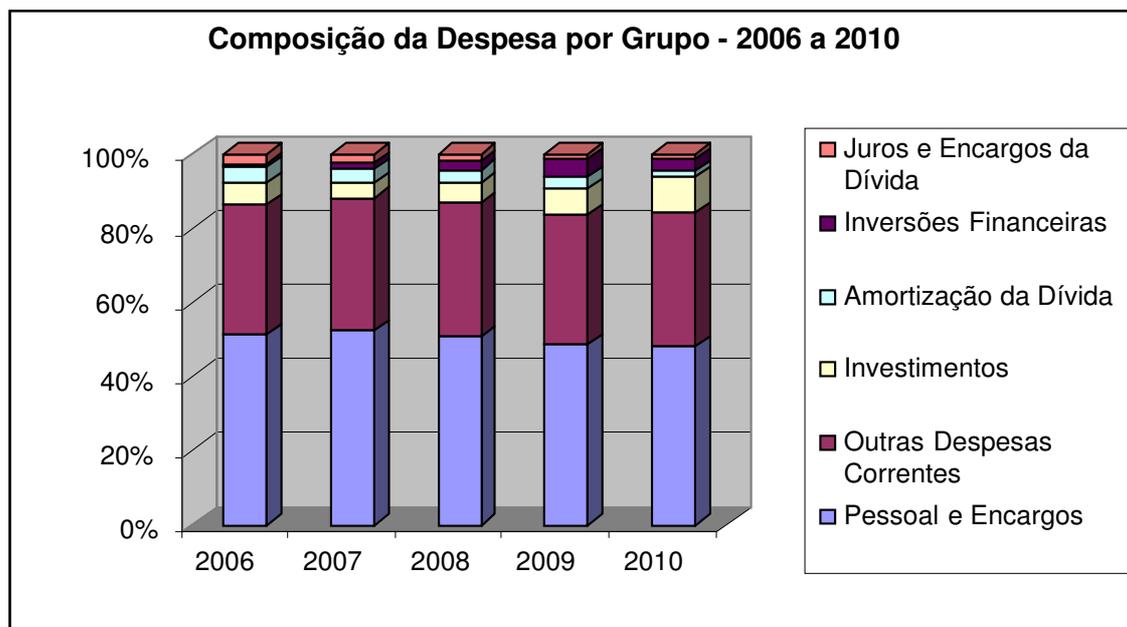
Em R\$ milhões

Grupo	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
1	5.387,00	51,21	6.033,83	52,61	7.089,58	50,86	7.934,89	48,52	9.126,01	47,93
2	279,90	2,66	268,05	2,34	257,33	1,85	250,59	1,53	275,08	1,44
3	3.691,49	35,09	4.075,95	35,54	5.026,44	36,06	5.761,87	35,23	6.917,51	36,33
4	636,22	6,05	478,23	4,17	741,90	5,32	1.120,43	6,85	1.819,98	9,56
5	76,47	0,73	199,84	1,74	342,54	2,46	766,32	4,69	558,76	2,93
6	448,52	4,26	413,60	3,61	480,33	3,45	521,27	3,19	341,22	1,79
Total	10.519,61	100	11.469,50	100	13.938,13	100	16.355,37	100	19.038,56	100

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010– Quadro 85, recursos de todas as fontes, pág. 552 (fl. 276v do processo)

Notas: a) Grupos: 1 = Pessoal e Encargos; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida.

b) O grupo 3 – Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios



Fonte: Balanço Geral do Estado 2010– Quadro 85, recursos de todas as fontes, pág. 552 (fl. 276v do processo)

Analisando-se os três grupos mais representativos da despesa verifica-se que a participação do grupo 1, Pessoal e Encargos, vem diminuindo desde 2007 em relação ao total da despesa, passando de 52,61% no referido ano para 47,93% em 2010. O grupo 3, Outras Despesas Correntes, vem se mantendo no patamar de 35% do total de despesa. Por fim, a participação do grupo 4 – Investimentos no total da despesa vem aumentando ao longo dos anos, passando de um patamar de 4,17% em 2007 para 9,56% em 2010.

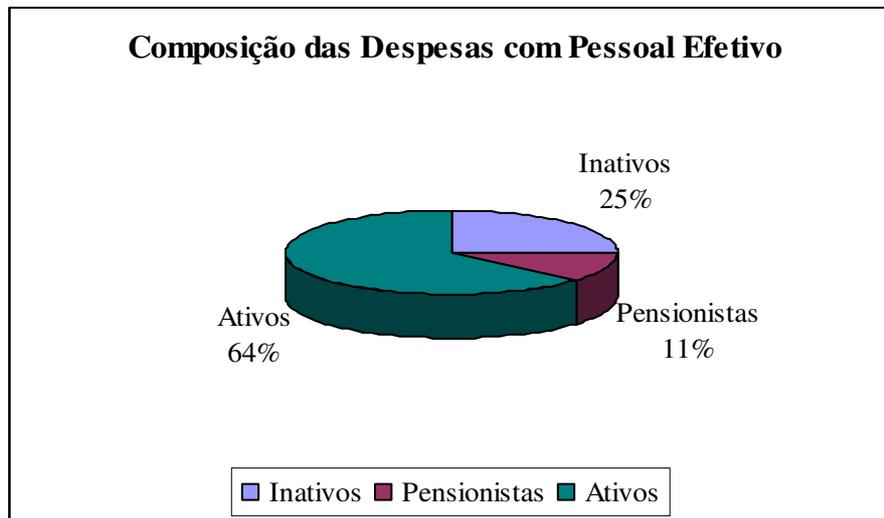
Despesas correntes

- **Pessoal e Encargos Sociais** - o montante despendido com esse grupo de despesa contempla tanto os servidores ativos quanto os inativos e pensionistas do Estado.



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

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas com pessoal efetivo em 2010, destacando a participação dos ativos, inativos e pensionistas.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2010– Quadro 21, págs. 325 a 339 (fls. 163 a 170 do processo)

A despesa com Ativos representou 64% da despesa com pessoal efetivo em 2010 enquanto que a despesa com Inativos e Pensionistas representou 36%. A despesa com Inativos inclui as aposentadorias e reformas e a despesa com Ativos inclui os vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar.

Mais detalhes sobre pessoal e encargos sociais no capítulo “Gestão Administrativa do Estado”, tópico Gestão de Pessoas.

- **Juros da Dívida** - A participação dos juros da dívida pública na despesa total vem diminuindo ao longo dos últimos anos, alcançando no exercício em análise 1,44%.

Ressalta-se que as dívidas interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio desse relatório intitulado “Gestão Patrimonial”, tópico “Dívida Consolidada”.

- **Outras Despesas Correntes** - Dentre os gastos constantes desse grupo de despesa (R\$ 6.917,51 milhões em 2010) inserem-se as despesas com transferências, seja para outras esferas de governo, quanto para instituições privadas e para o exterior, bem como as despesas com aplicações diretas que incluem gastos com diárias, material de consumo, contratação de serviços, dentre outros. As transferências representaram 38,22% do total do grupo 3 enquanto que as aplicações diretas representaram 61,78% desse total.



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

Despesas de Capital

- **Amortização** - As despesas com amortização, R\$ 341,22 milhões, referem-se à:
 - R\$ 292,14 milhões à diminuição do estoque da dívida interna contratual e
 - R\$ 49,08 milhões à diminuição do estoque da dívida externa contratual.

Ressalta-se que as dívidas contratuais interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio desse relatório intitulado “Gestão Patrimonial”, tópico “Dívida Consolidada”.

- **Inversões Financeiras** – A despesa com esse grupo vem aumentando gradativamente ao longo dos anos, passando de R\$ 76,47 milhões em 2006 para R\$ 558,76 em 2010. No exercício auditado foram gastos R\$ 1,88 milhões com aquisição de imóveis para uso da administração estadual e R\$ 556,88 milhões com constituição ou aumento de capital das empresas Suape, Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM), Compesa, Porto do Recife S/A e AD-DIPER.
- **Investimentos** - O volume de investimentos realizados em 2010, constantes do orçamento fiscal, foi da ordem de R\$ 1,82 bilhão, sendo direcionados para as seguintes funções:

Em R\$ 1,00

Função	Valor	%
Transporte	514.309.469,76	28,26
Educação	266.703.552,47	14,65
Saúde	232.124.390,94	12,75
Habitação	147.849.590,81	8,12
Segurança Pública	128.392.492,57	7,05
Administração	83.190.463,20	4,57
Comércio E Serviços	81.580.318,22	4,48
Urbanismo	81.481.483,88	4,48
Agricultura	70.995.292,54	3,90
Ciência e Tecnologia	52.369.715,28	2,88
Gestão Ambiental	44.820.914,01	2,46
Judiciária	32.239.792,15	1,77
Direitos Da Cidadania	19.873.627,93	1,09
Indústria	19.833.289,46	1,09
Saneamento	18.320.413,97	1,01
Legislativa	10.421.388,17	0,57
Encargos Especiais	4.987.877,51	0,27
Trabalho	3.106.892,19	0,17
Desporto E Lazer	2.638.668,31	0,14
Cultura	1.915.029,18	0,11



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

Função	Valor	%
Comunicações	1.735.931,00	0,10
Assistência Social	853.400,49	0,05
Organização Agrária	232.500,00	0,01
TOTAL	1.819.976.494,04	100,00

Fonte: e-Fisco 2010

Verifica-se que mais da metade dos investimentos (55,66%) foram aplicados em transporte, educação e saúde. As fontes que financiaram estes investimentos foram as seguintes:

Em R\$ 1,00

Fontes de Recursos		Valor	%
0101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	471.083.169,37	25,88
0102	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Direta	310.849.473,79	17,08
0130	Recursos de Operação de Crédito - BNDES - Programa Emergencial Federal	222.495.453,18	12,23
0242	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Indireta	180.786.153,24	9,93
0103	Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta	166.889.386,26	9,17
0131	Programa Multissetorial de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco-BNDES Estados	144.345.363,01	7,93
0109	Fundo de Manutenção e Desenv. da Educ. Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB	43.424.894,65	2,39
0104	Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	39.469.087,84	2,17
0246	Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE	34.796.898,50	1,91
0120	Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Modernização Adm. e de Sistemas	34.259.976,19	1,88
0116	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP	31.638.308,26	1,74
0118	Recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	30.930.560,91	1,70
0119	Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Projetos de Responsabilidade Social	28.436.126,36	1,56
0244	Recursos do SUS Exclusive Convênios	18.354.260,25	1,01
0105	Recursos do Salário-Educação - Adm. Direta	17.079.747,33	0,94
0128	Compensação Financeira de Recursos do Fundo do Petróleo	13.731.577,65	0,75
0123	Recursos do Fundo Especial de Combate às Situações de Emergência e Calamidade Pública - FECSEC	11.956.451,21	0,66
0241	Recursos Próprios - Adm. Indireta	10.155.804,38	0,56
0245	Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Adm. Indireta	4.401.075,71	0,24
0127	Compensação Financeira de Recursos Minerais	3.161.905,40	0,17
0255	Recursos Captados para Aumento de Capital - Diversos	930.003,74	0,05
0121	Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos	386.397,96	0,02
0126	Compensação Financeira de Recursos Hídricos	264.418,85	0,01
0248	Recursos do FUNCULTURA - Adm. Indireta	150.000,00	0,01
	TOTAL	1.819.976.494,04	100,00

Fonte: E-fisco 2010



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

Os recursos ordinários do Tesouro, de livre aplicação (fonte 0101) continuam a ser a maior fonte de financiamento dos investimentos (25,88%). Em seguida estão os provenientes dos convênios (27,01%, fontes 0102 e 0242) e das operações de crédito (21,40%, fontes 0103 e 0130). Cada convênio, bem como cada operação de crédito, tem um objeto específico.

Os demais recursos têm suas áreas de aplicação determinadas pela legislação que criou cada uma dessas receitas. Por exemplo, os recursos do FURPE e da CIDE - Combustíveis destinam-se à infra-estrutura rodoviária, os do FECEP têm aplicações revertidas obrigatoriamente ao combate à pobreza.

Despesas por Modalidade de Aplicação de Recursos

A modalidade de aplicação de recursos é uma informação gerencial que identifica quem está aplicando os recursos públicos, se a própria administração, ou se ela repassou recursos para que outros realizassem a despesa.

Em 2010, o governo de Pernambuco assim procedeu:

- *Aplicações Diretas* - aproximadamente 84,96% (R\$ 16 bilhões) dos recursos foram aplicados diretamente pelo Estado, por meio de seus órgãos da administração direta e indireta em 2010;
- *Transferências à União* - totalizaram R\$ 31,19 milhões, o que representa apenas 0,16% do total aplicado. Desse montante, R\$ 19,26 milhões foram relativos à devolução de saldo de convênios;
- *Transferências a Municípios* - totalizaram R\$ 2,61 bilhões, representando 13,68% do total aplicado. Esses recursos, na sua quase totalidade (R\$ 2,30 bilhão), referem-se a transferências constitucionais e legais, portanto de caráter compulsório e que estão detalhados mais adiante neste capítulo. As transferências feitas de forma voluntária, por meio de convênios, alcançaram o valor total de R\$ 298,64 milhões. Houve ainda a transferência de R\$ 1,84 milhão a título de despesas de exercícios anteriores.
- *Transferências a entidades privadas*, que se referem a repasses de recursos do orçamento do Estado para que a iniciativa privada realize atividades de interesse comum, totalizaram R\$ 221,29 milhões, sendo R\$ 211,31 milhões para entidades privadas sem fins lucrativos e R\$ 9,98 milhões para entidades com fins lucrativos;
- *Transferências à instituições multigovernamentais* – são as instituições criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação. Em 2010 foram transferidos R\$ 6,40 milhões para elas.

Despesas de Exercícios Anteriores - DEA

Em 2010, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 421.653.064,03, assim distribuídas:



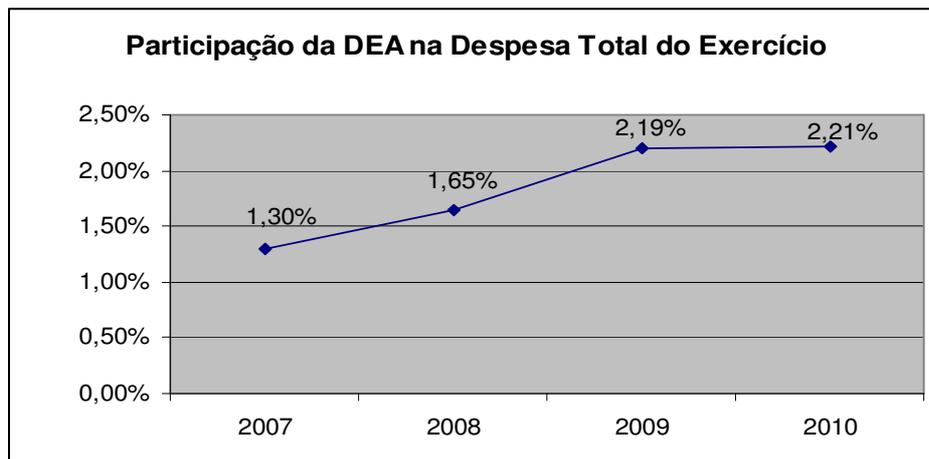
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Em R\$ 1,00

DEA	Valor
Pessoal e Encargos Sociais	122.942.651,09
Outras Despesas Correntes	246.386.407,21
Investimentos	52.324.005,73
TOTAL	421.653.064,03

Fonte: e-Fisco 2010

Destaca-se que, por definição da Lei 4.320/64, as despesas de exercícios anteriores são as que não foram processadas na época própria, Restos a Pagar com prescrição interrompida e compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício. Ao longo dos últimos quatro exercícios, a participação da DEA na despesa total se comportou conforme demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: Relatórios Contas do Governo - 2007 a 2010

Verifica-se que a participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do Exercício cresceu gradativamente de 2007 a 2009, permanecendo praticamente estável em 2010.

6.3. Aplicação de Recursos Vinculados

As receitas de impostos são as únicas que o governo pode aplicar de forma discricionária, ressalvadas as excetuadas pela Constituição Federal de 1988, que vincula parcela dos impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações de Saúde. Todas as demais receitas estão vinculadas a determinadas finalidades estabelecidas em suas leis de criação, ou no caso dos convênios, aos seus termos, e no caso das operações de crédito ao objeto contratado.

A verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados às ações e serviços públicos de saúde, bem como os destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino encontram-se inseridos nos capítulos 7 e 8, respectivamente, do presente relatório.



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

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 2010.

6.3.1 Aplicação dos Recursos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 429 a 431 (fls. 215 a 216 do processo), o demonstrativo da aplicação de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos do FECEP, é feita pela fonte específica de recursos 0116.

Arrecadação dos recursos do FECEP

Em 2010, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$.120.702.925,06. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 118.297.624,01. As demais receitas foram provenientes de recuperação de despesa de exercícios anteriores (R\$ 2.373.601,62), remuneração de depósitos bancários (R\$ 13.617,77) e outras restituições (R\$ 18.081,66).

Aplicação dos recursos do FECEP

A despesa autorizada na fonte 0116 foi de R\$.121.084.948,00 tendo sido empenhado o montante de R\$ 86.969.050,59, representando 71,82% do total autorizado. O montante dos gastos declarados representou em 2010 apenas 72,05% do montante arrecadado.

Em 2010, dos R\$ 86,97 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações, tendo em vista os valores envolvidos:

Em R\$ 1,00

Ação	Valor Empenhado	%
3088 – Coord., supervisão e apoio operacional ao Programa Chapéu de Palha	12.208.686,92	14,04%
3070 – Treinamento e Capacitação dos recursos humanos da SECID	10.945.771,89	12,59%
3235 – Apoio alimentar à população – Programa Leite para Todos	8.724.449,66	10,03%
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar – Produção, aquisição e Distribuição de Sementes	9.332.250,64	10,73%
3345 – Atendimento de crianças, adolescentes e jovens – Programa Vida Nova	7.420.984,38	8,53%
Subtotal	48.632.143,49	55,92%
Outros (34)	38.336.907,10	44,08%
Total	86.969.050,59	100,00%

Fonte: e-Fisco 2010 (demonstrativo da despesa consolidada)



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

Ressalva-se que a verificação da efetiva aplicação dos recursos do fundo ocorrerá mediante auditorias acerca das prestações de contas dos respectivos gestores.

De forma geral, observou-se que, de acordo com as finalidades de cada ação explicitada na Lei orçamentária, 14,04% dos recursos aplicados destinaram-se à transferência de renda para trabalhadores rurais no período da entressafra (Chapéu de Palha), 10,03% à distribuição de leite entre a população carente (Leite para Todos), seguidos pelo fortalecimento da agricultura familiar (10,73%), o que sugere um percentual mínimo de 34,80% dos recursos aplicados a ações de combate direto à fome e à desnutrição, respeitando, portanto, a sua finalidade, sem prejuízo das ações indiretas. Pode-se afirmar, também, que os recursos do FECEP foram aplicados em “outras despesas correntes” e “investimentos”, portanto, não foram usados para pagamento de pessoal e encargos sociais, como vedado na norma legal.

Verificou-se, ainda, que houve inscrições em restos a pagar não processados ao final do exercício, no valor de R\$ 666.984,37.

Diante das aplicações no exercício terem alcançado apenas 72,05% no exercício, os saldos de disponibilidades vinculadas à fonte 116, que no início do exercício estava acumulado em R\$.16.104.016,14, passou a ser em 31/12/2010 de R\$ 49.930.875,10.

6.3.2. Aplicação dos Recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE

O Balanço Geral do Estado, trouxe em sua página 432 (fls. 216v do processo), o demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos da CIDE, é feita pela fonte específica de recursos 0118.

Receitas da CIDE

No exercício de 2010, foram contabilizados pelo estado R\$.62.827.305,32 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 61.927.819,01 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 899.486,31 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro. Ressalta-se que o valor transferido voltou ao patamar histórico de recebimentos (após a queda verificada em 2009), conforme tabela a seguir:



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

R\$ 1,00

Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)			
2007	2008	2009	2010
62.953.732,04	68.501.437,70	33.317.028,80	61.927.819,01

Fonte: Balanços Gerais 2007-2010

Cabe registrar que o demonstrativo de 2010 traz valores de rendimentos financeiros da fonte 0118 abaixo dos efetivamente verificados no exercício. Tal conclusão advém do fato de que, a partir da competência de maio/2009 até a presente data, todos os rendimentos financeiros advindos da aplicação em CDB vinculada à conta bancária 5034359-1, agência 1001, do Banco ABN AMRO Real (conta-garantia da Parceria Público-privada, mantida pela Secretaria de Planejamento e Gestão), quando apropriados pelo governo, utilizaram a classificação de fonte 0101 (recursos ordinários) quando, de fato, parte dos valores históricos que originaram tais rendimentos, foram arrecadados como recursos da CIDE (fonte 0118).

Assim, os testes apontaram que o valor exposto no demonstrativo como rendimentos financeiros da fonte 0118 (R\$ 899.486,31) contempla tão somente os rendimentos da aplicação em CDB da conta bancária 7199-4 da agência 3234 do banco do Brasil (que individualiza os valores da CIDE), mas deixou de incluir os valores transferidos diretamente desta conta para a conta bancária 5034359-1 do ABN Amro bank, também de titularidade do estado (Secretaria de Planejamento e Gestão), responsável pela constituição de garantia para a Parceria Público-privada da Ponte do Paiva.

O quadro abaixo ilustra a evolução do saldo contábil da aplicação financeira em CDB da conta 5034359-1, conforme as contabilizações efetuadas pela SEPLAG (a primeira remanesceu a 30/12/2008 e a mais recente, data de 26/02/2010):

Em R\$ 1,00

Saldo Inicial	Fato	Data(s) de Contabilização	Valor	Fonte de Recurso	Saldo Final
0,00	Aplicação	30/12/2008	4.006.288,66	0118 (CIDE)	4.006.288,66
4.006.288,66	Aplicação	27/01/2009	2.437.900,00	0118 (CIDE)	6.444.188,66
6.444.188,66	Rendimentos	31/01/2009 a 30/06/2009	322.091,11	0118 (CIDE)	6.766.279,77
6.766.279,77	Aplicação	06/07/2009	2.449.200,00	0101 (Recursos Ordinários)	9.215.479,77
9.215.479,77	Rendimentos	31/07/2009	69.055,19	0101 (Recursos Ordinários)	9.284.534,96
9.284.534,96	Aplicação	30/10/2009	4.925.331,20	0101 (Recursos Ordinários)	14.209.866,16
14.209.866,16	Rendimentos	30/10/2009 a 30/12/2009	432.094,69	0101 (Recursos Ordinários)	14.641.960,85
14.641.960,85	Rendimentos	29/01/2010 e 26/02/2010	183.795,88	0101 (Recursos Ordinários)	14.825.756,73

Fonte: e-Fisco



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

Vê-se que os lançamentos de apropriação de receitas de rendimentos financeiros a partir do lançamento datado de 30/07/2009 (que faz referência à competência julho/09) comportam equívoco de classificação da SEPLAG, por esta secretaria considerar todas as receitas exclusivamente como fonte 0101, deixando, assim, de proporcionalizar as diferentes origens (parte 0101, parte 0118) conforme os respectivos valores atualizados daquela aplicação. De fato, o rendimento apropriado em 31/07/2009 de R\$ 69.055,19 comportava duas parcelas: a de R\$ 50.702,39, originada dos valores oriundos da fonte 0118-CIDE (o saldo acumulado até 30/06/09 era exclusivamente decorrente desta, no valor de R\$ 6.766.279,77) e a de R\$ 18.352,81 decorrente dos valores somente aplicados em 06/07/2009, os quais, diferentemente do saldo anterior, eram vinculados à fonte 0101-Recursos Ordinários; tudo isso se respeitadas as participações de 73,42% e 26,58% atribuídas às duas origens de recursos distintas.

Diferentemente do raciocínio acima, que exigiria da SEPLAG dois lançamentos contábeis a cada apropriação de receita de rendimentos, aquela Secretaria reconheceu 100% dos rendimentos a partir dali como se exclusivamente fonte 0101 (Tesouro) fossem.

Este equívoco de contabilização, originado em 2009, alcançou o exercício de 2010. Sem prejuízo dos rendimentos alocados indevidamente à fonte 0101 em 2009 e não ilustrados no demonstrativo daquele exercício, tem-se que, referentemente ao ano sob análise (2010), o valor que deixou de ser ilustrado como recurso da CIDE, no demonstrativo 2010, alcançou R\$ 87.755,05, conforme abaixo ilustrado¹:

Em R\$ 1,00

Data	Saldo Contábil vinculável à Fonte 0101	Saldo Contábil vinculável à Fonte 0118	Saldo Contábil Total	Rendimento	Parcela vinculável à Fonte 0101	Parcela vinculável à Fonte 0118
30/06/09	2.449.200,00 (73,42%)	6.766.279,77 (26,58%)	9.215.479,77 (100%)			
31/07/09				69.055,19 (100%)	50.702,38 (73,42%)	18.352,81 (26,58%)
30/10/09	7.425.233,58 (52,25%)	6.784.632,58 (47,75%)	14.209.866,16 (100%)			
30/10/09 a 30/12/09				432.094,69 (100%)	225.787,07 (52,25%)	206.307,62 (47,75%)
29/01/10 a 26/02/10				183.795,88 (100%)	96.040,83 (52,25%)	87.755,05 (47,75%)
Total 2009 a 2010						312.415,48

Fonte: e-Fisco

¹ A nova aplicação efetuada na data de 30/10/2009 pelo estado tendo informado a fonte 0101 (recursos próprios) alterou a proporção de recursos aplicados, por fontes, para 52,03% (fonte 0101) e 47,97% (fonte 0118).



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

Dessa forma, tem-se que o demonstrativo do exercício de 2010, ao ilustrar valor total de R\$ 820.289,36, esteve subdimensionado em R\$ 87.755,05, uma vez que, se rateados os rendimentos à proporção das respectivas origens de recursos, tal valor seria de R\$ 908.462,83.

Ressalte-se, por fim, que a SEPLAG reconheceu, no exercício de 2010, junto ao e-Fisco, apenas as contabilizações dos rendimentos dos dois primeiros meses de 2010 da referida aplicação quando, a *contrario sensu*, o saldo acumulado até o final do exercício indicou a continuidade da aplicação, o que, cumulativamente ao acima exposto (ausência do rateio devido entre fontes), pode suscitar a ocorrência de ausência de registros de rendimentos para as demais competências do exercício.

Aplicações

Em termos orçamentários, apenas duas unidades gestoras aplicaram recursos da CIDE, perfazendo um total de R\$ 53.261.397,70, sendo elas:

1. *Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda*, que gastou R\$ 15.946.413,38, sendo:
 - R\$ 15.481.954,75 repassados aos municípios. Ressalta-se que este valor correspondeu a 25% do valor efetivamente transferido pela União ao Estado de Pernambuco, conforme preceitua a Lei Federal nº 10.866/04; e
 - R\$ 464.458,63 retidos em favor do PASEP. Ressalta-se que, esse valor correspondeu a 1% do total da CIDE pertencente ao Estado, ou seja, 75% do total arrecadado nesta fonte, cumprindo a legislação vigente.
2. *Departamento de Estradas e Rodagens de Pernambuco – DER-PE* que aplicou R\$ 37.314.984,32. As aplicações foram relativas à execução de obras e conservação da malha viária do Estado, conforme quadro a seguir:

		Em R\$ 1,00
Ação		Valor liquidado
1022	Conservação e sinalização da malha viária	6.384.423,41
1039	Interconexão da PE 001 com PE 015	8.115.857,51
1091	Implantação e pavimentação de rodovias e estradas vicinais	2.160.156,15
3237	Universalização de acesso aos municípios	12.748.096,79
3240	Const. de acessos viários aos distritos de produção e destinos turísticos	1.019.057,87
3280	Implantação da duplicação de rodovias - BR 408	1.612.461,57
3283	Implantação da duplicação de rodovias - BR 104	5.274.931,02
TOTAL (Aplicações da CIDE pelo DER)		37.314.984,32

Fonte: e-Fisco 2010

Registra-se que cabe ao Ministério dos Transportes a verificação anual do cumprimento pelos estados federativos do Programa de Trabalho por eles apresentado



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

para cada exercício. Os dados levantados no e-Fisco conferem com os apresentados no demonstrativo do balanço.

Vale reiterar que o demonstrativo não faz referência (nota explicativa) ao depósito de recursos da CIDE em conta garantia de Parcerias Público Privadas – PPPs.

De fato, o e-Fisco indica que, ao final de 2010, dos R\$.14.825.756,73 existentes na conta corrente 5034359-1, agência 1001, do Banco ABN AMRO Real (conta-garantia do contrato CGPE-001/2006; parceria público-privada da Praia do Paiva), a parcela de R\$ 7.078.695,26 era proveniente de recursos da CIDE², sem que tal afetação fosse informada no demonstrativo de aplicação dos recursos da CIDE como deveriam.

A utilização de recursos da CIDE como formação de lastro para garantia de Parcerias Público-Privadas está prevista na Lei estadual nº 12.976 de 28 de dezembro de 2005, que instituiu o Fundo Estadual Garantidor das Parcerias Público-Privadas. O demonstrativo apresentado no Balanço Geral necessita apenas informar a existência dessa constituição de garantia.

A ausência de menção a tal garantia faz acreditar que a diferença entre as receitas e despesas realizadas com recursos da CIDE (R\$ 13.657.831,15) é inteiramente disponível. Vê-se que, embora o saldo de disponibilidade financeira da fonte 0118 exista (vez que os recursos depositados na conta-garantia ainda não configuraram aplicação), apenas a parcela de R\$ 6.579.135,89 encontrava-se, em 31/12/2010, como de livre utilização pelo estado, já que os recursos depositados na conta-garantia (lastro) ainda poderiam vir a ser utilizados. Necessária, dessa forma, a informação de tal constituição de reserva, no demonstrativo, na forma de Nota Explicativa.

6.3.3. Aplicação de outros recursos vinculados pela Constituição Estadual

Os dispositivos da Constituição Estadual, constantes dos artigos 203 e 249, visam assegurar recursos mínimos para as ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas, bem como para ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, respectivamente.

Tendo em vista a vedação constante do artigo 167 da Constituição Federal, para encontrar a base de cálculo dos citados demonstrativos, o Governo do Estado tomou por base a receita de recursos do tesouro, deduzidas todas as receitas com destinação específica, bem como a arrecadação de impostos.

² R\$ 6.766.279,77 referentes a transferências da conta 7199-4 da agência 3234 e R\$ 312.415,49 de rendimentos que deixaram de ser classificados na fonte 0118 entre os exercícios de 2009 e 2010.



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

Aplicação de recursos destinados ao fomento das atividades científicas e tecnológicas

De acordo com o Quadro 33 do Balanço Geral do Estado, página 425 (fls. 213 do processo), o Governo estadual aplicou, em 2010, R\$ 28.699.637,76 dos seus recursos ordinários (fonte 0101) com ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, atendendo, assim, ao mínimo estabelecido pela Constituição Estadual, art. 203, parágrafo quarto.

Aplicação de recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas

A base de cálculo para esse demonstrativo difere da base para aplicação em fomento das atividades científicas e tecnológicas, por não excluir da receita de ICMS aquelas relativas à formação do FECEP. De acordo com Quadro 34 do Balanço Geral do Estado, página 426 (fls. 213v do processo) o Governo estadual aplicou, em 2010, R\$.92.859.542,15 dos seus recursos ordinários (fonte 0101) com ações relacionadas à execução e manutenção de obras de combate às secas, o que atende ao mínimo estabelecido pela Constituição Estadual, art. 249, das Disposições Constitucionais Finais.

6.4. Transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios

Transferências Constitucionais

A Constituição Federal trata, nos arts. 157 a 162, das transferências constitucionais entre seus entes federados. Das receitas do Estado, as parcelas abaixo devem ser compulsoriamente entregues aos municípios.

Receita arrecadada pelo Estado	Parcela a ser transferida aos municípios
IPVA	• 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CF, art. 158, III)
ICMS	• 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (CF, art. 158, IV)
IPI	• 25% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (CF, art. 159, II, e § 3º)
CIDE	• 25% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CF, art. 159, III e § 4º)

Fonte: Constituição Federal, arts. 158 e 159.

Os recursos oriundos de ICMS, IPI e IPVA, por se tratarem de impostos, são transferidos pelo Estado aos municípios para sua livre aplicação (utilização não vinculada), à exceção das aplicações mínimas exigidas pela Constituição em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações de saúde.



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

Já a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – CIDE, anteriormente mencionada, que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, deverá ter seus recursos obrigatoriamente aplicados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais referentes ao exercício de 2010, conforme os dados constantes no Balanço Geral do Estado, Quadro 93 (pág. 594 do BGE e fl. 297v do processo), foram os seguintes:

Em R\$ 1,00

TRIBUTO	VALOR
ICMS	2.065.471.761,38
IPVA	211.187.084,07
IPÍ	5.437.451,53
CIDE	15.481.954,75
Total	2.297.578.251,73

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2010, quadro 93.

Esses valores serão devidamente auditados por este Tribunal de Contas, quando da prestação de contas da Unidade Gestora responsável pelos repasses, UG 290301 – Encargos Gerais sob Supervisão da Secretaria da Fazenda.

Além da repartição dos impostos, o Estado tem a obrigação legal de repassar aos municípios os valores correspondentes às parcelas do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

Em 2010 foi repassado, pelo Fundo de Desenvolvimento Social, R\$ 7.095.000,00 aos municípios seguindo os mesmos critérios adotados para a distribuição do ICMS.

Portanto, entre transferências constitucionais e legais, o Estado de Pernambuco repassou em 2010 a seus municípios o montante de R\$ 2.304.673.251,73, conforme ilustra o Quadro 93 do Balanço Geral do Estado.

Transferências Legais e Voluntárias aos Municípios

Além das transferências previstas na Constituição Federal, o estado também efetuou transferências legais e voluntárias direcionados aos municípios do estado, cujo total alcançou R\$ 300.518.440,15, sendo R\$ 147.880.149,18 classificado como transferências de capital (49,21%) e R\$ 152.638.290,97 (50,79%) como transferências correntes, valores estes processados pelo Fundo Estadual de Saúde (32,17%) e outras 19 Unidades Gestoras estaduais (67,83%) ante os 184 municípios do estado, conforme discriminado no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (pág. 595 a 608 do BGE, fls. 298 a 304v do processo).