



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

Compreendem os instrumentos de planejamento e orçamentação o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O exercício de 2008 correspondeu ao primeiro ano de vigência do PPA 2008-2011, elaborado pela atual gestão.

61.1. 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 2007.¹

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

Para efeito de regionalização das ações previstas no PPA, o Estado foi dividido em 12 (doze) Regiões de Desenvolvimento – RD, descritas no § 2º do artigo 1º da referida Lei.

O PPA está apresentado em 3 (três) anexos², estruturados da seguinte forma:

Anexo I	<ul style="list-style-type: none">• Diagnóstico da realidade encontrada;• Orientação estratégica do governo;• Modelo de gestão democrático e regionalizado;• Relatório de estimativa dos custos dos programas, segundo o órgão executor, para o período 2008;• Relatório de estimativa dos custos dos programas, segundo o órgão executor, para o período 2009/2011.
Anexo II	<ul style="list-style-type: none">• Relatório de programa, ação, produto e meta, segundo o órgão executor para o exercício 2008;• Relatório de programa, ação, produto e meta, segundo o órgão executor para o exercício 2009/2011.
Anexo III	<ul style="list-style-type: none">• Visão estratégica das Regiões de Desenvolvimento;• Relatório de programa, ação, produto, meta, segundo as Regiões de Desenvolvimento, para o exercício 2008;• Relatório de programa, ação, produto, meta, segundo as Regiões de Desenvolvimento para o exercício 2009/2011.

¹ Vide Lei 13.306, de 01 de outubro de 2007 – ANEXO IX.

² Vide anexos do PPA no sítio www.seplag.pe.gov.br



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

O Anexo III contempla o resultado da participação da sociedade no processo de planejamento, por Região de Desenvolvimento - RD, apresentando a avaliação do melhor e do pior serviço público prestado pelo Estado, suas principais reivindicações, bem como alguns importantes indicadores sociais.

Pela sua relevância apresenta-se no quadro a seguir o resumo dessas informações por Região de Desenvolvimento.

Observa-se que as informações relativas à Região Metropolitana foram apresentadas de forma distinta das demais RDs. Não houve informação a respeito do melhor e pior serviço ofertado pelo Estado, nem tampouco das propostas demandadas pela população. No seu lugar foram destacados os principais desafios para a citada RD que concentra 42,91% da população e 63,29% do PIB do Estado, e embora apresente o melhor IDH e a menor taxa de mortalidade infantil, detém elevado déficit habitacional (16,4%), o maior índice de desemprego, e um alarmante índice de violência.

À exceção da Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco, as demais apresentam IDH abaixo da média do Estado, elevados índices de mortalidade infantil, e, não obstante apresentem índices de violência menores do que a Região Metropolitana, demonstram a preocupação com a questão da segurança, como se vê no quadro anterior.



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

Visão Estratégica das Regiões de Desenvolvimento - RD

RD	População	PIB per capita	IDH	Mort. Inf.	Mort. / Homic.	Resultado dos Cadernos (demandas das RDs)			
						Melhor Serviço	Pior Serviço	Principais Propostas	Propostas Estruturadoras
PERNAMBUCO	8.502.603	R\$ 5,7 mil / ano	0,705	22,7	54,7				
01 – Sertão de Itaparica	122.246	R\$ 6,0 mil / ano	0,657	29,1	49,4	Educação	Segurança	- Aumentar o efetivo policial; - Investir em saúde; - Tratamento de esgoto; - Coleta de lixo e reciclagem	- Qualificação profissional para jovens; - investimentos em projetos agropecuários (caprinovinocultura)
02 – Sertão do São Francisco	397.876	R\$ 6,1 mil / ano	0,708	28,9	48,5	DETRAN	Segurança	- Qualificar o efetivo policial; - Ampliar o abastecimento e o tratamento de água.	- Desenvolvimento do cultivo de mamona; Ampliação do tratamento de esgotos; - Transnordestina.
03 – Sertão do Araripe	295.800	R\$ 2,6 mil / ano	0,620	32,0	22,7	Educação	Saúde	- Construção, ampliação, aparelhamento da rede de abastecimento de água; - Aumentar o efetivo policial, aquisição de viaturas.	- Pavimentação das estradas estaduais da região; - Implantação de ações de convivência com a seca.
04 – Sertão Central	164.376	R\$ 2,9 mil / ano	0,670	29,4	24,4	Educação	Saúde	- Ampliação do abastecimento de água (poços artesianos, adutoras e açudes); - Contratação de profissionais para educação.	- Estrada Mirandiba à Floresta; - Ampliar o abastecimento de água.
05 – Sertão do Pajeú	297.846	R\$ 2,8 mil / ano	0,640	28,0	24,2	DETRAN	Saúde	- Qualificação dos atuais servidores e contratação de novos,	- Conclusão das obras da adutora do Pajeú;



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

RD	População	PIB per capita	IDH	Mort. Inf.	Mort. / Homic.	Resultado dos Cadernos (demandas das RDs)			
						Melhor Serviço	Pior Serviço	Principais Propostas	Propostas Estruturadoras
								principalmente para saúde, educação, segurança e agropecuária; - Investimento em esgotamento sanitário.	- Inclusão no projeto da Ferrovia Transnordestina.
06 – Sertão do Moxotó	189.998	R\$ 2,9 mil / ano	0,633	31,3	24,2	Educação	Segurança	- Contratação de médicos em áreas específicas da saúde; - Contratação e capacitação de pessoal na área de saúde PSF.	- Desenvolvimento da Indústria e da agropecuária; - Intensificação da assistência técnica às atividades produtivas locais / capacitação.
07 – Agreste Meridional	621.172	R\$ 3,2 mil / ano	0,598	32,7	32,3	Educação	Segurança	- Capacitar / qualificar o efetivo policial; - Ampliação do hospital regional e melhoramento de emergências.	- Ampliação do abastecimento d'água (construção de barragem/cisterna); - incentivo ao produtor rural e implantação de centro de pesquisa.
08 – Agreste Central	1.000.576	R\$ 3,5 mil / ano	0,634	27,8	44,0	Educação	Segurança	- Capacitar / qualificar e aumentar o efetivo policial; - Melhorar qualidade do ensino e investir na infra-estrutura das escolas.	- Desenvolvimento econômico (agricultura e pecuária leiteira, indústria) com geração de emprego; - Fortalecimento da agropecuária e da indústria; - Apoio à agricultura familiar; - Incentivo à cadeia produtiva do leite.
09 – Agreste Setentrional	501.733	R\$ 2,7 mil / ano	0,636	21,7	36,3	DETRAN	Saúde	- Contratação de médicos para os hospitais regionais; Implantação de escola técnica.	- Criação de política agropecuária para agricultura familiar; - Implantação de um pólo industrial e turístico.
10 – Mata Sul	693.150	R\$ 3,9 mil / ano	0,626	19,3	52,9	Chapéu de Palha	Saúde	- Investir em educação profissional; - Capacitar / qualificar e aumentar	- Promover a geração do emprego e renda; - incentivar o desenvolvimento



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

RD	População	PIB per capita	IDH	Mort. Inf.	Mort. / Homic.	Resultado dos Cadernos (demandas das RDs)			
						Melhor Serviço	Pior Serviço	Principais Propostas	Propostas Estruturadoras
								o efetivo policial.	sustentável (agricultura familiar e pesca)
11 – Mata Norte	569.305	R\$ 4,5 mil / ano	0,650	23,8	40,1	Educação	Segurança	- Informatizar escolas e capacitar professores; - Apearhar e aumentar o efetivo policial.	- Intensificar o desenvolvimento do setor industria para aumentar a geração de emprego; - Promover ações que melhores o ensino público.
12 – Região Metropolitana	3.648.525	R\$ 8,22 mil / ano	0,783	16,0	72,2	Não consta este tipo de informação no anexo III			



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

O Plano Plurianual 2008-2011 apresentou R\$ 63 bilhões como valor total estimado para ser aplicado no quadriênio 2008-2011, dos quais R\$ 13,7 bilhões para o exercício de 2008. Estão inseridos neste valor apenas os recursos orçamentários, tendo em vista que o seu anexo I não contabilizou os recursos extra-orçamentários provenientes de potenciais parcerias.

Ao longo do exercício de 2008 o PPA sofreu alterações decorrentes da inserção de novas programações, por meio da edição de leis de créditos especiais³ e da Lei 13.452, de 23 de maio de 2008, que incluiu ações referentes ao Programa Estadual de Parcerias Público - Privadas – PEPPP. Registra-se que essas alterações foram concernentes apenas à inclusão de novas programações.

Importante destacar que ainda não foram criados mecanismos que permitam ao PPA refletir, em suas metas, os ajustes decorrentes dos créditos suplementares abertos durante o exercício. Essas alterações, muitas vezes significativas, sofridas pelos valores estimados no plano, decorrentes tanto de anulações, quanto de suplementações, apesar de alterarem os valores destinados a cada ação, não têm implicado na alteração das metas pactuadas no PPA. Este fato tem sido motivo de sucessivas recomendações dessa Corte de Contas, pois, alterando os valores sem a necessária repercussão nas respectivas metas, prejudica-se o acompanhamento da execução dessas ações.

6.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A lei 13.307, de 01 de outubro de 2007, estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2008.⁴

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.

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. No entanto, alguns pontos não atenderam plenamente aos citados requisitos. Foram eles:

- Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual - Não foram discriminados os programas considerados prioritários. Este fato não permitiu ao controle externo o acompanhamento da sua execução orçamentária;

³ Vide Leis que incluíram novas programações ao Plano Plurianual 2008-2011 - Anexo IX

⁴ Vide Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 - LDO 2008 no sítio www.seplag.pe.gov.br



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

- Da Estrutura e Organização dos Orçamentos - No artigo 5º, § 2º, inciso XVIII, não há menção aos demonstrativos de vinculações das receitas provenientes da CIDE - Combustíveis e do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado na emissão do Parecer Prévio relativo às contas de 2006; e
- Do Objeto e Conteúdo da Programação Orçamentária - No artigo 18, § 6º, que trata da limitação de empenhos, mencionam-se os programas prioritários, sem que tenha havido sua discriminação na própria LDO.

Informa-se que não houve disposição explícita na Seção III, que tratou das alterações orçamentárias, acerca da necessidade de inserir nas normas relativas aos créditos adicionais as alterações das metas acordadas no PPA e ratificadas pela LOA. Nos Pareceres Prévios relativos às contas de 2006 e 2007, o TCE recomendou que tal providência fosse adotada.

O artigo 21 da LDO⁵ estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2008 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 a o artigo 5º, inciso III, b, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁶. Estabeleceu, também, a possibilidade da reserva de contingência servir de anulação para a abertura de créditos adicionais.

No entanto, o Anexo de Riscos Fiscais⁷, onde devem ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, conforme dispõe o artigo 4º, § 3º, da LRF⁸, não incluiu em suas providências a utilização da reserva de contingência criada para tal finalidade.

Ressalta-se que, contrariando o que dispôs a LRF e LDO, o artigo 6º da Lei 13.306, de 01 de outubro de 2007, Lei do PPA 2008-2011⁹, autorizou a utilização da reserva de contingência como fonte de anulação destinada a possibilitar a execução das emendas parlamentares aprovadas e incluídas no plano.

O Anexo de Riscos Fiscal apresentou um valor de R\$ 128,00 milhões, onde destaca-se a expectativa de liminares judiciais concedidas em favor da suspensão da cobrança de ICMS sobre a demanda contratada de energia no valor de R\$ 84,00 milhões.

⁵ Vide - Anexo IX.

⁶ Vide - Anexo IX.

⁷ Vide - Anexo IX.

⁸ Vide - Anexo IX.

⁹ Vide - Anexo IX.



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

As metas fiscais previstas na LDO para o exercício de 2008, estabelecidas em 2007, apontavam para um resultado primário superavitário da ordem de R\$ 410 milhões e uma redução do estoque da dívida (resultado nominal) na ordem de R\$ 362 milhões.

6.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei nº 13.342, de 07 de dezembro de 2007, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2008, 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.

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

A Lei Orçamentária para o exercício de 2008 fixou os seguintes valores:

Em R\$ 1,00	
Tipo de Orçamento	Valor
Orçamento Fiscal	13.224.365.400,00
Orçamento de Investimento das Empresas	461.552.000,00

Fonte: Lei Orçamentária 2008;

A Lei Orçamentária de 2008 apresentou pela primeira vez em suas especificações a previsão das receitas intra-orçamentárias e as deduções das receitas correntes para o FUNDEB. Desta maneira, o balanço orçamentário pode passar a registrar, da mesma forma, as receitas previstas e as realizadas, contribuindo para a melhoria da sua análise.

Em relação ao cumprimento das disposições contidas no artigo 10¹⁰ da Lei Orçamentária para 2008, que trata de certas autorizações ao Poder Executivo durante a execução dos orçamentos, cabem os seguintes comentários:

- **Inciso II:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2008 até o valor de R\$ 185.860.000,00. No entanto as captações no referido exercício superaram tal limite, alcançando o valor de R\$ 213.208.700,83, descumprindo o citado dispositivo;

¹⁰ Vide artigo 10 da Lei 13.342, de 07 de dezembro de 2007 – LOA 2007 no Anexo IX.



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

- **Inciso IV:** em 2008, o Governo do Estado abriu créditos suplementares diretamente por decreto no valor total de R\$ 2.639.226.657,32, abaixo do valor autorizado de R\$ 2.644.873.080,00, 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 2008, à exceção da unidade orçamentária abaixo, todas as demais respeitaram o limite ali autorizado:

Em R\$ 1,00

Unidade Orçamentária	Valor Autorizado	Valor Utilizado	% acima do limite
00403 - FUNDARPE	8.493.440,00	8.593.115,00	1,17%

Fonte: Acompanhamento de alterações orçamentárias – Rotina Divisão de Contas dos Poderes Estaduais – DIPE - Controle do inciso V do art. 10 da Lei 13.342, de 07 de dezembro de 2007.

- **Inciso VI:** com a edição do Decreto 32.651, de 13 de novembro de 2008, foram procedidos os ajustes finais de programação relativos aos recursos residuais da privatização da Companhia de Energética de Pernambuco - CELPE, de que trata a Lei nº 11.484, de 13 de dezembro de 1997;

Foram seguidas as determinações contidas na Lei 13.307, de 01 de outubro de 2007, LDO para 2008, 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.

O Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2008 manteve a meta de resultado nominal em R\$ -361,97 milhões, prevista na LDO, corrigindo, entretanto, a meta de resultado primário para R\$ 402,07 milhões, devido a um erro de classificação (pág. 733 da LOA 2008).

A Lei Orçamentária Anual para 2008 não apresentou 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\$ 45.783.500,00, que segundo a LDO correspondeu a 0,5% da RCL, chega-se ao valor de R\$ 9,15 bilhões para a referida receita.

O Orçamento de Investimento das Empresas do Estado de Pernambuco é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, segundo critérios da LRF, conforme artigo 5º, § 4º, cc o artigo 6º, § 1º, da LDO. As demais se encontram no Orçamento Fiscal. Estão no Orçamento de Investimento as seguintes empresas:



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

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

O Orçamento de Investimento é o instrumento pelo qual o Estado estabelece quais investimentos deverão ser realizados por suas empresas não dependentes no referido exercício. Nesse sentido, a Lei Orçamentária apresenta a programação dos investimentos de cada uma dessas empresas e de forma consolidada as respectivas fontes de financiamento.

Em 2008 o Estado previu realizar inversões financeiras para realização de investimentos por estas empresas, no montante de R\$ 152.365.000,00. Os demais investimentos estavam previstos para serem financiados com recursos decorrentes da atividade econômica das próprias empresas e de operações de crédito realizadas diretamente por elas, no valor de R\$ 293.027.000,00 e de R\$ 16.160.000,00, respectivamente.

O Orçamento de Investimento apresenta a descrição da programação anual de trabalho apresentando os programas e suas ações detalhando objetivos, finalidade, produtos e metas. Entretanto, no detalhamento dos investimentos, as fontes de financiamento estão explicitadas apenas como Tesouro e Outras Fontes. Tendo em vista estas empresas não mais receberem recursos por meio de transferências do Governo Estadual, condição para estarem apenas no orçamento de investimento, não há mais dotações tendo como fonte de financiamento os recursos do Tesouro.

Por sua vez, os valores da fonte de recursos “Outras Fontes” encontram-se demonstrados de forma consolidada por ação, não havendo correlação entre esses investimentos e sua efetiva fonte ou fontes de financiamento, quais sejam, de geração própria, de recursos para aumento de capital, ou de operações de crédito.

Registra-se que as realizações desses investimentos constantes do Balanço Geral do Estado, pág. 425 (fls. 207 do Processo), não apresentaram informações acerca da execução do programa de trabalho previsto na LOA. O demonstrativo apresentado trouxe informações acerca do montante despendido por elemento de despesa.

Ao não apresentar a realização financeira relacionada ao programa de trabalho fica prejudicada a transparência, uma vez que não se verifica o que foi realizado de acordo com o que foi autorizado na Lei Orçamentária. Este fato dificulta a atuação do controle interno e externo, bem como o imprescindível controle social.



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

Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

Em 2008 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 5.241.287.152,41, que representaram aproximadamente 40% do total da despesa fixada inicialmente de R\$ 13.224.365.400,00. Embora o volume de recursos movimentados não tenha sido muito superior aos anos anteriores, a quantidade de decretos e leis (1.034), referentes a alterações orçamentárias editados em 2008, foi superior em 55% à média da quantidade editada nos três últimos exercícios (666). As alterações fazem parte da execução orçamentária, porém em excesso, prejudicam o seu acompanhamento e controle, revelando necessidade do aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamentação.

Os créditos abertos foram do tipo suplementar e especial, não havendo créditos do tipo 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	4.681.284.599,38	527.473.253,03	5.208.757.852,41
Especiais	32.529.300,00	-	32.529.300,00
Total	4.713.813.899,38	527.473.253,03	5.241.287.152,41

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2008 e rotinas da DIPE.

No exercício de 2008 as alterações orçamentárias praticamente destinaram-se a reforçar dotações fixadas na Lei Orçamentária, de modo que os créditos suplementares representaram 99,38% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, foi responsável por menos de 1%.

A LDO para 2008, em seu art. 33, 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 2008 e não previstos na respectiva Lei Orçamentária.

Quase a totalidade da Reserva de Contingência R\$ 43.626.999,40, serviu como fonte de anulação para abertura de créditos suplementares, por meio do Decreto nº 32.620, de 07 de novembro de 2008, e da Lei 13.663, de 04 de dezembro de 2008, obedecendo ao prazo estabelecido no § 2º do artigo 21, da LDO.

Observou-se à pág. 224 do anexo II do Balanço Geral do Estado (fls. 398v do processo), que as datas das normas relativas à anulação da reserva de contingência foram apresentadas de forma errada. Ao invés de 05/11/2008, o Decreto 32.620 foi de 07/11/2008, e a Lei 13.663 de 04/11/2008.



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

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2008:

Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais - Orçamento Fiscal 2008 – 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	2.869.630.300,70	1.099.607.036,22	696.697.937,83	176.455.802,17	366.366.775,49
Especial	26.793.000,00	0,00	0,00	0,00	5.736.300,00
Total	2.896.423.300,70	1.099.607.036,22	696.697.937,83	176.455.802,17	372.103.075,49

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2008 e rotinas da DIPE.

• **Anulação** - A grande maioria dos créditos adicionais teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. Ao final do exercício, aproximadamente 22% 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.

Observou-se à pág. 225, volume II, do Balanço Geral do Estado (fls. 399 do Processo), um equívoco na totalização dos créditos suplementares e especiais abertos nesta fonte de recursos. O Decreto 32.407, de 25 de setembro de 2008, considerado no Balanço como crédito especial, é de fato um crédito suplementar. Dessa forma, o valor apresentado no balanço como crédito especial aberto com a fonte anulação ficou majorado em R\$ 10.000,00, enquanto que os créditos suplementares ficaram diminuídos em igual valor.

No entanto esse remanejamento propicia, na execução do orçamento, uma ponderação diferente da que foi planejada, já que privilegia determinadas ações em detrimento de outras.

As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 18% da despesa total autorizada na LOA, que passou de R\$ 13,2 para R\$ 15,6 bilhões, conforme descrito a seguir:

- **Excesso de Arrecadação** – Basearam-se, sobretudo, em incremento de transferências do Governo Federal: R\$ 328 milhões de FPE, R\$ 157 milhões de receitas pelo FUNDEB, R\$ 72 milhões de IRRF, R\$ 72 milhões de recursos do SUS, e do esforço de arrecadação própria: R\$ 280 milhões de ICMS e R\$ 51 milhões de IPVA;
- **Convênio** – A LDO acrescentou às fontes previstas na Lei 4.320/64 a fonte Convênio para a abertura de créditos adicionais durante o exercício.;
- **Superávit Financeiro** – Os créditos abertos com essa fonte de recurso se baseiam em saldo apurado no encerramento do exercício anterior;
- **Operações de crédito** - Foram decorrentes de operações de crédito não previstas inicialmente na Lei Orçamentária de 2008.



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

Quanto aos créditos abertos com base em superávit financeiro apurado ao final do exercício anterior, observou-se que, à exceção do Ministério Público, todas as unidades orçamentárias abriram créditos obedecendo ao limite dos seus saldos.

O Poder Executivo, por meio do decreto nº 31.637, de 04 de abril de 2008, abriu crédito suplementar em favor do Ministério Público utilizando-se da fonte relativa ao superávit financeiro naquele órgão, no valor de R\$ 3.481.643,00. Entretanto, verificou-se que o saldo financeiro disponível para abertura do crédito, na fonte 0101 – Recursos ordinários do tesouro, registrava valor inferior, R\$ R\$ 3.431.807,82, ou seja, foi descumprida a Lei 4.320/64 em seu artigo 43, § 1º, inciso I, combinado com o § 2º.

Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

Verificou-se que a administração estadual só vem processando 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.

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. 277 do Balanço Geral do Estado (fls. 133 do Processo), 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.

Registra-se apenas a divergência citada anteriormente quanto à suplementação no valor de R\$ 10.000,00, cuja dotação foi inserida na programação anual por meio de crédito especial. No balanço apresentado esse valor suplementado está computado nos créditos especiais.



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

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO							
RECEITA				DESPESA			
TÍTULO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	TÍTULO	FIXAÇÃO	EXECUÇÃO	DIFERENÇA
RECEITAS CORRENTES	13.985.728.900,00	15.261.991.289,09	1.276.262.389,09	CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E SUPLEMENTARES	15.544.069.351,71	13.931.051.126,54	(1.613.018.225,17)
Receita Tributária	6.650.915.000,00	7.120.433.984,62	469.518.984,62	CRÉDITOS ESPECIAIS	25.159.900,00	7.082.834,63	(18.077.065,37)
Receita de Contribuições	2.017.935.000,00	2.073.565.412,99	55.630.412,99				
Receita Patrimonial	166.244.700,00	205.819.095,57	39.574.395,57				
Receita Agropecuária	1.270.000,00	591.791,06	(678.208,94)				
Receita Industrial	440.000,00	1.440.316,68	1.000.316,68				
Receita de Serviços	161.008.500,00	177.373.921,26	16.365.421,26				
Transferências Correntes	4.802.553.700,00	5.460.264.531,72	657.710.831,72				
Outras Receitas Correntes	185.362.000,00	222.502.235,19	37.140.235,19				
RECETAS DE CAPITAL	565.891.100,00	555.794.375,97	(10.096.724,03)				
Operações de Crédito	185.860.000,00	213.208.700,83	27.348.700,83				
Alienações de Bens	2.120.000,00	3.244.245,60	1.124.245,60				
Amortização de Empréstimos	3.400.000,00	164.599,48	(3.235.400,52)				
Transferências de Capital	360.106.100,00	282.235.669,00	(77.870.431,00)				
Outras Receitas de Capital	14.405.000,00	56.941.161,06	42.536.161,06				
DEDUÇÕES PARA O FUNDEB	(1.327.254.600,00)	(1.468.913.337,93)	(141.658.737,93)				
Sobre a Receita Tributária	(803.093.400,00)	(867.713.965,96)	(64.620.565,96)				
Sobre Transferências Correntes	(516.056.600,00)	(601.199.371,97)	(85.142.771,97)				
Sobre Outras Receitas Correntes	(8.104.600,00)	-	8.104.600,00				
SOMA	13.224.365.400,00	14.348.872.327,13	1.124.506.927,13	SOMA	15.569.229.251,71	13.938.133.961,17	(1.631.095.290,54)
DÉFICIT	2.344.863.851,71	-	(2.344.863.851,71)	SUPERÁVIT	-	410.738.365,96	410.738.365,96
TOTAL	15.569.229.251,71	14.348.872.327,13	(1.220.356.924,58)	TOTAL	15.569.229.251,71	14.348.872.327,13	(1.220.356.924,58)

Fonte: Balanço Geral do Estado 2008 – Página 277 (fls. 133 do processo)



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

Em 2008 a arrecadação atingiu o montante de R\$ 14.348.872.327,13, enquanto que o total empenhado foi de R\$ 13.938.133.961,17, o que resultou em um resultado orçamentário superavitário de R\$ 410.738.365,96.

No decorrer do exercício foram acrescidos, por meio de créditos adicionais, R\$ 2.344.863.851,71, à dotação inicialmente fixada na Lei Orçamentária, R\$ 13.224.365.400,00, elevando a despesa autorizada para R\$15.569.229.251,71.

Observa-se que dos R\$ 2.344.863.851,71, acrescidos às dotações inicialmente fixadas, R\$ 2.168.408.049,54 foram provenientes de reestimativas de arrecadação, consubstanciadas nas fontes de excesso de arrecadação, convênios e operações de crédito, o restante R\$ 176.455.802,17 foi proveniente de saldo financeiro do exercício anterior. Essa expectativa de crescimento de receita dentro do próprio exercício foi frustrada em cerca de 52%, arrecadando-se a mais do que o previsto na Lei Orçamentária apenas R\$ 1.124.506.927,13.

Em R\$ 1,00

Receita utilizada para abertura de créditos adicionais	Estimativa na LOA	Acréscimo provocado pela edição do crédito ¹	Expectativa final de arrecadação	Receita efetivamente Arrecadada
Arrecadação	13.906.606.000,00	1.099.607.036,22	15.006.213.036,22	15.169.393.280,30
Receitas Tributárias	6.650.915.000,00	408.616.872,30	7.059.531.872,30	7.120.433.984,62
Outras	7.255.691.000,00	690.990.163,92	7.946.681.163,92	8.048.959.295,68
Convênios	459.154.000,00	696.697.937,83	1.155.851.937,83	435.183.683,93
Corrente	152.047.900,00	121.107.357,48	273.155.257,48	153.196.552,43
Capital	307.106.100,00	575.590.580,35	882.696.680,35	281.987.131,50
Operação de Crédito	185.860.000,00	372.103.075,49	557.963.075,49	213.208.700,83
Superávit Financeiro	-	176.455.802,17	176.455.802,17	-
Contas Redutoras	(1.327.254.600,00)	-	(1.327.254.600,00)	(1.468.913.337,93)
Total	13.224.365.400,00	2.344.863.851,71	15.569.229.251,71	14.348.872.327,13

Fonte: LOA 2008, Créditos Adicionais e Balanço Geral do Estado 2008.

Nota 1: Esses valores correspondem aos créditos adicionais abertos por reestimativa cuja fonte de abertura foi excesso de arrecadação, convênio e operação de crédito.

Observa-se no quadro acima que a arrecadação dos recursos provenientes de **convênios** se realizou em valores bem próximos aos inicialmente previstos na Lei Orçamentária. No entanto, ao longo de 2008, as reestimativas destas receitas com base nas quais foram abertos os créditos adicionais acrescentaram à despesa fixada na LOA cerca de R\$ 700 milhões cuja arrecadação não ocorreu, desta forma foi autorizado o empenhamento de despesas sem a efetiva fonte de financiamento.

Registra-se ainda que o excesso de arrecadação das receitas de origem **tributária**, realmente aconteceu, em valores, inclusive maiores do que a reestimativa. No entanto esse incremento implicou também na elevação do valor das contas redutoras de receita (valores transferidos ao FUNDEB) em R\$ 141.658.737,93, o que reduziu a expectativa final.



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

Sem o completo respaldo da arrecadação, a despesa realizada, R\$ 13.938.133.961,17, ficou bem aquém do total autorizado, R\$ 15.569.229.251,71, gerando uma economia orçamentária de R\$ 1.631.095.290,54.

6.2.1. Execução da Receita Orçamentária

A arrecadação total superou a estimativa contida na Lei Orçamentária em 8,5%. Analisando o quadro a seguir observa-se que esse incremento foi decorrente do superávit obtido na arrecadação de receitas correntes, pois as receitas de capital ficaram aquém do inicialmente previsto.

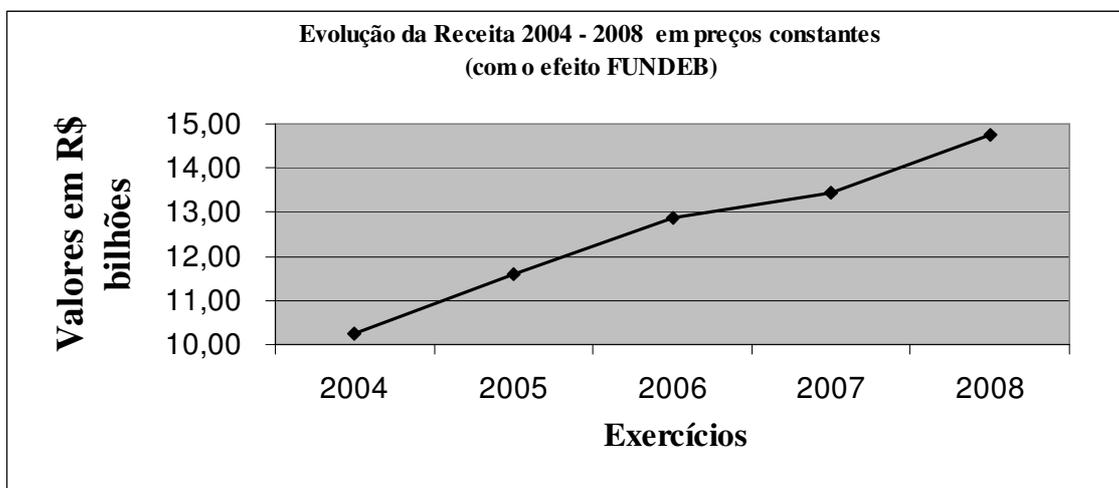
Destaca-se que em 2008 as receitas correntes continuaram subestimadas na Lei Orçamentária, enquanto que a previsão das receitas de capital foi bem mais próxima da realidade. Apesar da realização das receitas de capital ter ficado abaixo da estimativa em 1,78%, esta relação foi bem melhor do que a existente em anos anteriores. Quando se realizava menos de 50% do inicialmente previsto na LOA.

2008	Receita de todas as fontes		Em R\$ 1,00
	Prevista	Realizada	Δ % realiz/prev.
Total Rec. Corrente	13.985.728.900,00	15.261.991.289,09	9,13
Deduções da Rec. Corrente	(1.327.254.600,00)	(1.468.913.337,93)	10,67
Rec. Corrente após deduções (1)	12.658.474.300,00	13.793.077.951,16	8,96
Total Rec. Capital (2)	565.891.100,00	555.794.375,97	(1,78)
Receita Total (1) + (2)	13.224.365.400,00	14.348.872.327,13	8,50

Fonte: LOA 2008 e BGE 2008

Evolução da Arrecadação Estadual

O gráfico abaixo demonstra a tendência de crescimento real da arrecadação, observando-se uma queda na taxa de crescimento em 2007, recuperada em 2008.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2008 - Quadro 84 – pág. 543 (fls. 266 do Processo)



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

Análise da receita arrecadada em 2008

Considerando-se todas as fontes, a arrecadação em 2008 superou a do ano anterior em 9,58%, segundo dados do Balanço Geral - Quadro 84.

Para melhor visualizar o esforço da arrecadação estadual em 2008, as receitas estão a seguir demonstradas sem o efeito das contas do FUNDEB.

Em R\$ 1,00				
Discriminação	Tesouro	Outras Fontes	Todas as fontes	%/total
RECEITAS CORRENTES	10.837.027.913,43	3.447.406.925,02	14.284.434.838,45	96,25%
Tributárias	6.909.697.699,33	210.736.285,29	7.120.433.984,62	47,98%
<i>Destaque pra ICMS</i>	<i>6.114.065.468,09</i>	<i>0,00</i>	<i>6.114.065.468,09</i>	<i>41,20%</i>
Contribuições	14.753.277,55	2.058.812.135,44	2.073.565.412,99	13,97%
Patrimonial	160.980.445,05	44.838.650,52	205.819.095,57	1,39%
Agropecuária	-	591.791,06	591.791,06	0,00%
Industrial	-	1.440.316,68	1.440.316,68	0,01%
Serviços	7.652.628,68	169.721.292,58	177.373.921,26	1,20%
Transf. Correntes (excluídas as. recebidas do FUNDEB)	3.562.777.523,32	919.930.557,76	4.482.708.081,08	30,21%
<i>Destaque para o FPE</i>	<i>3.240.186.941,55</i>	<i>0,00</i>	<i>3.240.186.941,55</i>	<i>21,83%</i>
Outras Receitas Correntes	181.166.339,50	41.335.895,69	222.502.235,19	1,50%
RECEITAS DE CAPITAL	485.679.343,36	70.115.032,61	555.794.375,97	3,75%
Operações de Crédito	213.208.700,83	0,00	213.208.700,83	1,44%
Alienações de Bens	3.119.687,38	124.558,22	3.244.245,60	0,02%
Amortização Empréstimos./Financiamentos	15.633,62	148.965,86	164.599,48	0,00%
Transferências de Capital	214.944.160,47	67.291.508,53	282.235.669,00	1,90%
Outras Receitas de Capital	54.391.161,06	2.550.000,00	56.941.161,06	0,38%
Receita total arrecadada em 2008	11.322.707.256,79	3.517.521.957,63	14.840.229.214,42	100%
Efeito FUNDEB (transf. recebidas + contas redutoras)	(491.356.887,29)	0,00	(491.356.887,29)	
Total das receitas com o efeito das contas redutoras do FUNDEB	10.831.350.369,50	3.517.521.957,63	14.348.872.327,13	

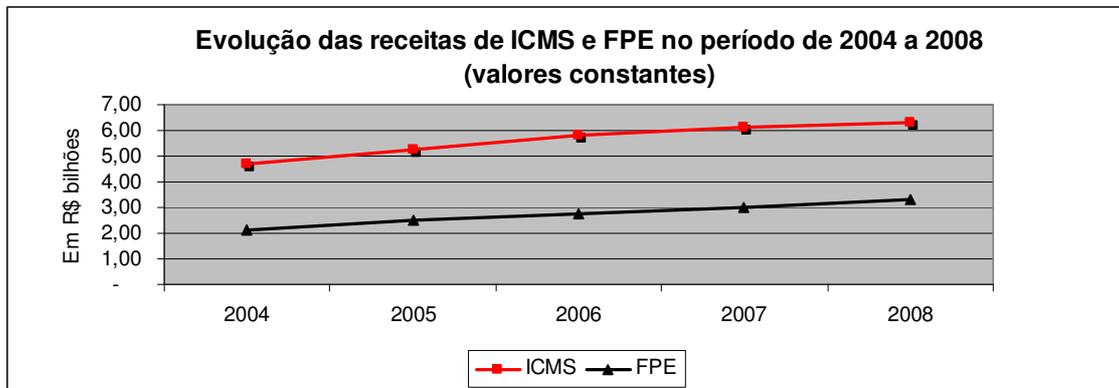
Fonte: Balanço Geral do Estado 2008

Observando o quadro anterior, constata-se que, em 2008:

- As receitas tributárias somadas às receitas de contribuições e às transferências correntes recebidas respondem por quase toda a receita, tendo representado 92,16% do seu total;
- As receitas arrecadadas pelo Estado relativas ao ICMS e o FPE (receita de transferência da União), somadas representam 63,03% da receita total. O quadro abaixo demonstra o comportamento dessas receitas no período de 2004 a 2008;

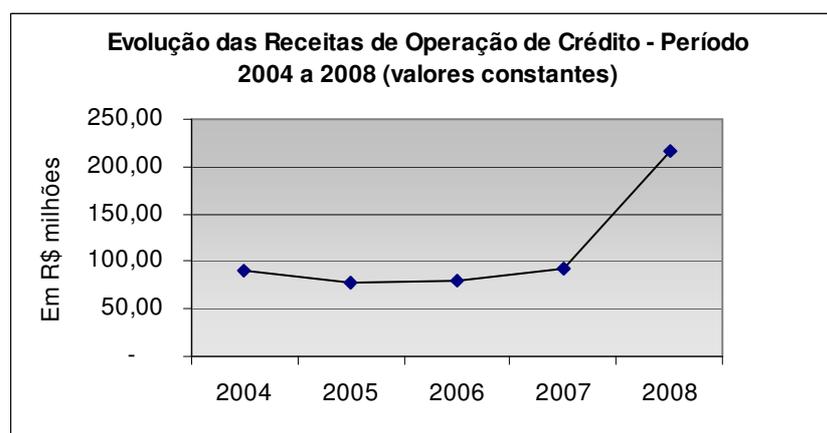


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Balanço Geral do Estado 2008 - Quadro 84 - página 543 (fls. 266 do Processo).

- Dentre as receitas correntes, destacam-se, ainda, a receita de contribuições, representando 13,97% da receita total, tendo sido arrecadadas pelo FUNAFIN (natureza previdenciária) e pelo IRH (relativa à assistência médica prestada pelo SASSEPE);
- Em relação às transferências voluntárias (convênios) da União, o total arrecadado em 2008 foi de R\$ 435.010.193,38, que representou 3,03% da arrecadação total, sendo R\$ 153.123.957,88 de transferências correntes e R\$ 281.886.235,50 de capital. Registra-se que do total recebido a título de convênio, 5,37% retornaram à União, percentual menor que o ano anterior, onde foram devolvidos 8,07% do recebido;
- As receitas de capital tiveram uma participação de menos de 4% na receita total, aonde se destacam as operações de crédito, cujo montante arrecadado em 2008, R\$ 213.208.700,83, foi bem maior que em anos anteriores, conforma gráfico a seguir.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2008 - Quadro 84 - página 543 (fls. 266 do Processo).

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,



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

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

6.2.2 Execução da Despesa Orçamentária

Dos R\$ 13.938.133.961,17 empenhados, foram inscritos em restos a pagar o montante de R\$ 582.858.193,29, sendo R\$ 490.462.515,04 processados e R\$ 92.395.678,25 não processados.

Importante registrar que a “Perda para o FUNDEB” (resultado líquido entre as transferências recebidas e enviadas para a formação do fundo), no valor de R\$ 560.420.377,60, não está incluída no elenco de despesas. Essa “Perda” é evidenciada, para fins de balanço, no lado da receita, por meio de transferências recebidas e de contas retificadoras, ambas relacionadas à formação do FUNDEB.

Programa de Trabalho do Governo

As Classificações funcional e programática aplicadas ao programa de trabalho do governo possibilitam a aferição dos resultados das políticas públicas implantadas pelo ente governamental. Para que esse resultado seja medido, é preciso que existam índices que indiquem a situação encontrada e a almejada após a intervenção governamental. O PPA 2008-2011 não apresentou os indicadores necessários a esse controle.

Ressalta-se, no entanto, que o programa de governo, embora seja executado por meio de suas ações, precisa e deve ser monitorado por meio de indicadores, para que seja possível medir e verificar o impacto na sociedade da aplicação dos recursos públicos.

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

A função é o maior nível de agregação do gasto público, revelando a prioridade na destinação dos recursos públicos. A tabela a seguir mostra como se deu a alocação dos recursos nas funções de governo em relação à despesa empenhada em 2008.



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

Função		Desp. Empenhada	Participação no total	Função		Desp. Empenhada	Participação no total
28	Encargos Especiais	3.508.172.109,25	25,17%	22	Indústria	112.416.981,92	0,81%
10	Saúde	2.241.033.228,74	16,08%	23	Comércio e Serviços	105.895.434,54	0,76%
09	Previdência Social	1.977.157.370,41	14,19%	13	Cultura	102.428.768,36	0,73%
12	Educação	1.617.918.738,40	11,61%	15	Urbanismo	88.127.716,73	0,63%
06	Segurança Pública	1.154.779.696,50	8,29%	19	Ciência e Tecnologia	40.222.744,88	0,29%
04	Administração	726.925.916,74	5,22%	18	Gestão Ambiental	30.289.090,08	0,22%
02	Judiciária	557.479.073,82	4,00%	16	Habitação	29.939.100,25	0,21%
01	Legislativa	336.700.865,33	2,42%	08	Assistência Social	26.037.267,95	0,19%
26	Transporte	330.359.957,53	2,37%	27	Desporto e Lazer	9.553.193,76	0,07%
14	Direitos da Cidadania	316.534.983,84	2,27%	21	Organização Agrária	2.255.494,81	0,02%
17	Saneamento	297.551.066,78	2,13%	24	Comunicações	1.445.024,63	0,01%
20	Agricultura	199.265.119,53	1,43%	25	Energia	246.594,24	0,00%
11	Trabalho	125.398.422,15	0,90%	Despesa total		13.938.133.961,17	100,00%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2008

Ressalta-se a função “Encargos Especiais” que representa, isoladamente, cerca de 25% da despesa total, englobando 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 a participação dessa função na despesa total seja elevada, ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

A função “Previdência” que agrega as despesas com pagamento de aposentadorias e pensões aos servidores do Estado e seus dependentes, consumindo 14,19% da despesa total. Destaca-se que essa função também não interfere na aplicação das políticas públicas do Estado.

A função “Saúde” continua com uma participação crescente na despesa total, representando 16,08% do total.

A função “Educação” absorveu 11,61% da despesa total. Importante destacar que nos gastos registrados na função “Educação” não são contabilizados como despesa a perda para o FUNDEB, no valor de R\$ 560 milhões.

Os gastos diretos na função “Segurança Pública” foram responsáveis por 8,29% da despesa total.

Somando-se os gastos nas funções “Saúde”, “Educação” e “Segurança”, que refletem os recursos aplicados em áreas onde a interferência do Estado se faz mais necessária, observa-se que, juntas, consomem 35,97% da despesa total, continuando a tendência sempre crescente.

As funções “Judiciária”, “Legislativa” e grande parte de “Direitos da Cidadania” são de responsabilidade dos Poderes Judiciário, Legislativo, Tribunal de



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

Contas e Ministério Público. Juntas representam 8,69% da despesa total, menor que no ano anterior.

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 na despesa total em 2008 representou cerca de 5,22% do total empenhado.

A função transporte, financiada, na sua grande parte, por recursos da CIDE combustíveis apresentou participação de 2,37%.

As funções “Saneamento” e “Agricultura” aumentaram sua participação na despesa total quando comparadas com o exercício anterior. Destaca-se a atenção dada aos gastos com saneamento que passaram de 1,30% em 2007 para 2,13% em 2008.

As demais funções têm pouca representatividade e juntas não atingiram 5% do total gasto em 2008.

A Despesa por Classificação Econômica

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

Categoria Econômica

As despesas correntes (relacionadas com a manutenção das atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos serviços prestados ao cidadão) somaram R\$ 12,37 bilhões, enquanto as de capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) ficaram em R\$ 1,56 bilhão.

Grupos de Despesa

O quadro a seguir demonstra, em valores correntes, as despesas realizadas por grupo de natureza nos quatro últimos exercícios. Os primeiros três grupos formam as despesas correntes, enquanto os últimos três referem-se a despesas de capital.

Em R\$ 1,00

GRUPO	Todas as Fontes							
	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
1	4.843.035.939,31	51,89	5.387.000.203,84	51,21	6.033.821.505,57	52,61	7.089.583.920,02	50,86
2	278.368.161,80	2,98	279.901.212,33	2,66	268.050.116,38	2,34	257.335.229,92	1,85
3	3.284.395.527,30	35,19	3.691.491.255,15	35,09	4.075.951.095,12	35,54	5.026.442.260,28	36,06
4	462.051.036,42	4,95	636.222.476,71	6,05	478.233.291,66	4,17	741.901.432,35	5,32
5	59.999.663,21	0,64	76.474.515,02	0,73	199.845.181,32	1,74	342.536.469,53	2,46
6	405.775.518,78	4,35	448.520.398,69	4,26	413.602.826,39	3,61	480.334.649,07	3,45
Despesa total	9.333.625.846,82	100,00	10.519.610.061,74	100,00	11.469.504.016,44	100,00	13.938.133.961,17	100,00

Fonte: Balanço Geral do Estado – Quadro 21

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



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

Nos últimos anos as despesas com pessoal e encargos sociais estabeleceram-se no patamar de 51%, as outras despesas de custeio, acima dos 35%, alcançando 36,06% em 2008. Os investimentos voltaram a crescer bem como houve um incremento substancial na participação das inversões financeiras (recursos alocados nas empresas estatais para investimentos).

Despesas correntes

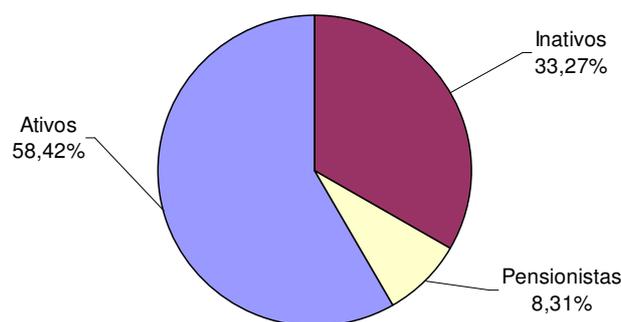
Pessoal e Encargos Sociais

As despesas com pessoal e encargos sociais representam mais da metade do total despendido nos últimos exercícios.

Continua difícil a solução da equação necessidade de pessoal x despesa de pessoal permitida, pois a legislação atual impõe limites para gastos com pessoal para todos os Poderes e seus órgãos, o que será comentado mais adiante em capítulo sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É importante esclarecer que o montante despendido com esse grupo de despesa contempla tanto os servidores ativos quanto os inativos e pensionistas do Estado. Observa-se que esses dois últimos não contribuem diretamente para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos do governo, aqueles que se traduzem em atendimento à população.

A seguir apresenta-se um gráfico com a composição das despesas de pessoal em 2008, destacando, a participação dos ativos, inativos e pensionistas.



As despesas com inativos e pensionistas têm um peso relevante no total despendido com pessoal, representando mais de 40% do total. Importante destacar que essa despesa não tem reflexo direto na aplicação das políticas públicas relacionadas à segurança, educação e saúde.



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

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 1,85%.

Ressalta-se que as dívidas interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio desse relatório.

Outras Despesas Correntes - Manutenção da Máquina Administrativa

O grupo de despesa “outras despesas correntes” contempla as despesas com a manutenção da máquina administrativa. Dentre estes gastos citam-se os relativos à contratação de empresas prestadoras de serviços de limpeza e vigilância, diárias e despesas com locomoção para servidores civis e militares, aquisição dos diversos materiais de consumo, pagamento de despesas com fornecimento de energia elétrica, água e esgoto, telefonia fixa e móvel, aluguéis, recuperação e manutenção do patrimônio público, entre outras. Essas despesas são constantemente alvo de normatização na tentativa de reduzi-las ou controlá-las.

Em R\$ 1,00

Rubrica	Realizado em valores correntes				
	2004	2005	2006	2007	2008
Diárias-civil	40.501.093,80	47.992.329,08	53.537.797,65	46.622.609,65	58.359.640,71
Diárias-militar	62.754.480,82	62.986.289,30	67.861.439,56	72.004.154,81	71.432.696,19
Material de Consumo	308.440.704,32	327.018.367,66	349.413.972,80	438.510.868,50	383.400.925,47
Material de Distribuição Gratuita	34.422.930,09	37.648.877,58	52.418.336,40	82.994.609,35	177.084.433,74
Passagens e Despesas com Locomoção	19.525.723,36	23.406.601,47	32.932.105,57	39.411.976,51	63.793.921,46
Serviços de Consultoria	14.734.903,20	11.745.988,89	7.884.753,91	4.806.076,66	19.885.556,91
Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Física	59.144.447,24	60.830.093,00	73.798.372,60	67.900.342,13	80.687.634,59
Locação de Mão-de-obra	165.227.444,43	201.350.596,03	239.531.314,23	270.228.899,23	292.423.671,27
Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica	693.919.911,03	972.573.724,29	1.111.392.852,72	1.071.967.238,32	1.303.865.501,14
TOTAL	1.398.671.638,29	1.745.552.867,30	1.988.770.945,44	2.094.446.775,16	2.450.933.981,48

Fonte: Balanços dos respectivos exercícios

Nota: Os valores são relativos a todos os poderes.

As despesas com a manutenção da chamada máquina administrativa devem ser controladas e otimizadas, mas tendem a crescer quando passa a haver incremento nos serviços públicos prestados à população. Daí a importância de ser demonstrada a expansão das despesas continuadas decorrentes de um investimento, para verificar se será viável a sua implantação.

Dentre os gastos constantes do grupo de despesa “outras despesas correntes”, inserem-se as despesas com transferências, seja para outras esferas de governo, quanto para instituições privadas, para o exterior, assim como os benefícios a pessoas. Entretanto, estes gastos não se referem diretamente à manutenção da máquina administrativa. Excluindo-se essas despesas do referido grupo observou-se que em 2008 o custeio da máquina administrativa representou 29,61% da receita corrente líquida,



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

tendo aumentado a sua participação em relação ao ano anterior, conforme se observa no quadro a seguir.

2004	2005	2006	2007	2008
28,76%	30,24%	31,04%	28,90%	29,61%

Nota: Para o cálculo deste índice foram excluídas todas as transferências aos municípios, bem como à União e organismos internacionais, além dos benefícios concedidos a pessoas.

Os benefícios concedidos a pessoas foram assim distribuídos em 2008:

- Auxílio financeiro a estudantes (bolsas de estudo e de pesquisa) = R\$ 5,31 milhões sendo oferecidos pela Secretaria de Defesa Social, FACEPE e UPE.
- Outros benefícios assistenciais (auxílio-funeral, entre outros) = R\$ 13,78 milhões, maiores gastos nos Encargos Gerais do Estado sob supervisão da Secretaria de Administração e Tribunal de Justiça;
- Outros auxílios financeiros a pessoa física (transferência de renda) = R\$ 22,27 milhões, sendo R\$ 13,04 milhões por meio do programa Chapéu de Palha administrado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, R\$ 4,84 milhões transferidos pela Secretaria Especial de Juventude e Emprego e R\$ 3,39 milhões transferidos para pessoas desenvolverem atividades culturais patrocinadas pela FUNDARPE.

Despesas de Capital

Amortização

As despesas com amortização referem-se à diminuição do estoque da dívida pública. Em 2008 foram despendidos R\$ 480,33 milhões nesse item, considerando a dívida interna e a externa.. Os detalhes estão comentados no capítulo relativo à Dívida Pública Estadual.

Inversões Financeiras

Em 2008 foram realizadas despesas com inversões financeiras no montante de R\$ 342,53 milhões, assim distribuídos:

- Aquisição de imóveis R\$ 17,75 milhões, para os seguintes órgãos:

Órgão	Valor
Secretaria de Administração	2.933.333,32
Secretaria da Fazenda	2.280.000,00
Secretaria de Planejamento e Gestão	548.000,00
Secretaria de Defesa Social	3.600.000,00
Secretaria de Saúde (FES-PE)	4.578.000,00
DER-PE	3.815.139,76
Total	17.754.473,08



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

- Aumento de capital social realizado pelos seguintes órgãos:
 - ✓ A Secretaria de Desenvolvimento Econômico fez investimentos em SUAPE no valor de R\$ 83,51 milhões e de R\$ 2,31 milhões no PORTO do RECIFE;
 - ✓ A Secretaria das Cidades fez investimentos financeiros na EMTU no valor de R\$ 7,53 milhões;
 - ✓ A Secretaria de Recursos Hídricos fez investimentos financeiros na COMPESA no valor de R\$ 228,87 milhões;

Investimentos

O volume de investimentos realizados em 2008, constantes do orçamento fiscal, foi da ordem de R\$ 741,90 milhões, sendo direcionados para as seguintes funções:

Em R\$ 1,00

Função	Valor	%
12 - Educação	117.595.848,37	15,85%
26 - Transporte	116.809.413,01	15,74%
10 - Saúde	80.409.993,99	10,84%
15 - Urbanismo	73.150.174,76	9,86%
17 - Saneamento	68.433.066,11	9,22%
20 - Agricultura	50.044.693,49	6,75%
4 - Administração	46.169.009,43	6,22%
6 - Segurança Pública	40.545.129,04	5,47%
23 - Comércio e Serviço	28.059.235,72	3,78%
19 - Ciência e Tecnologia	27.934.900,17	3,77%
16 - Habitação	21.626.073,82	2,91%
14 - Direitos da Cidadania	19.495.338,07	2,63%
2 - Judiciário	11.617.812,19	1,57%
22 - Indústria	9.982.690,48	1,35%
18 - Gestão Ambiental	8.148.062,94	1,10%
28 - Encargos Especiais	7.007.998,95	0,94%
1 - Legislativa	5.256.497,31	0,71%
13 - Cultura	5.162.375,45	0,70%
21 - Organização Agrária	1.573.614,33	0,21%
8 - Assistência Social	1.404.781,30	0,19%
24 - Comunicações	656.401,80	0,09%
27 - Desporto e Lazer	522.277,74	0,07%
11 - Trabalho	296.043,88	0,04%
Total	741.901.432,35	100,00%

Fonte: e-Fisco 2008

As fontes que financiaram estes investimentos foram as seguintes:



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

Fontes de Recursos	Valor	%
101 - Recursos Ordinários do Tesouro	339.772.060,27	45,80%
103 - Operações de Crédito	118.340.139,62	15,95%
102 e 242 - Convênios	74.904.784,79	10,10%
116 - Recursos do FECEP	47.180.535,55	6,36%
118 - Recursos da CIDE	41.339.534,51	5,57%
119 e 120 - Recursos Operac. Conta Única	41.158.003,84	5,55%
246 - Recursos do FURPE	21.234.553,75	2,86%
104 - Recursos Diretamente Arrecadados	21.066.889,38	2,84%
109 - FUNDEB	11.352.064,45	1,53%
241 - Recursos Próprios da Adm. indireta	6.333.999,26	0,85%
255 - Recursos Capitados para Aumento de Capital	5.729.312,08	0,77%
245 - Recursos do FDS	4.982.775,20	0,67%
244 - Recursos do SUS	4.958.025,62	0,67%
106 - Recursos de Compensação Financeira	2.866.065,04	0,39%
248 - Recursos do Funcultura	396.045,00	0,05%
105 - Salário Educação	285.931,99	0,04%
249 - Recursos Proveniente de Jogos, Bingos e Loterias	712,00	0,00%
Total	741.901.432,35	100,00%

Fonte: e-Fisco 2008

Os recursos próprios continuam a ser a maior fonte de financiamento dos investimentos, seguido das operações de crédito e dos convênios. Os recursos do FURPE e da CIDE-Combustíveis destinam-se à infra-estrutura rodoviária, enquanto o FECEP tem 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.

Em Pernambuco, aproximadamente 85% dos recursos foram aplicados diretamente pelo Estado, por meio de seus órgãos da administração direta e indireta em 2008.

As transferências à União totalizaram R\$ 46,60 milhões. Deste total, R\$ 31,53 milhões foram relativos à devolução de saldo de convênios, dos quais R\$ 8,17 milhões foram devolvidos por impugnação.

As transferências a entidades privadas referem-se a repasses de recursos do orçamento do Estado para que a iniciativa privada realize atividades de interesse comum. Em 2008 foram transferidos R\$ 156,74 milhões para entidades privadas sem fins lucrativos e R\$ 1,34 milhão para entidades com fins lucrativos.

Os recursos destinados a entidades privadas com fins lucrativos foram repassados integralmente pela FUNDARPE como concessão de patrocínios para diversos projetos culturais.



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

Os recursos destinados a entidades privadas sem fins lucrativos foram repassados para:

- Organizações Sociais – OS, R\$ 16,83 milhões, e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, R\$ 2,07 milhões. Estas entidades estão tratadas em capítulo próprio deste relatório;
- Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico – R\$ 3,33 milhões;
- Instituições de Caráter Assistencial, Cultural e Educacional, R\$ 26,69 milhões;
- Instituições de Caráter Assistencial ou Cultural, R\$ 78,78 milhões, onde destaca-se o FES-PE, responsável por R\$ 72,74 milhões destas transferências;
- Auxílios a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, R\$ 23,90 milhões, sendo R\$ 21,17 milhões para entidades assistidas pelo PRORURAL;
- Assessoria Jurídica Organizações Populares – GAJOP, R\$ 1,37 milhões;
- Auxílio de Incentivo - Patrimônio Vivo, R\$ 618,71 mil.

Os recursos transferidos aos municípios, na sua quase totalidade, referem-se a transferências constitucionais e legais, portanto de caráter compulsório e que estão detalhados em tópico específico deste relatório.

As transferências feitas de forma voluntária, por meio de convênios, alcançaram o valor total de R\$ 172,06 milhões. Os convênios com os municípios do Estado foram feitos por diversos órgãos, onde destacam-se, pela relevância do valor transferido:

- Fundo Estadual de Saúde – FES-PE que transferiu R\$ 67,82 milhões para as prefeituras e fundos municipais de saúde;
- Secretaria de Educação, R\$ 30,32 milhões, sendo R\$ 26,42 relativos a transporte escolar e o restante para obras em escolas municipais;
- Secretaria das Cidades, R\$ 25,10 milhões;
- PROMETRÓPOLE, R\$ 14,15 milhões, destinados a Olinda e Recife

Despesas de Exercícios Anteriores- DEA

Em 2008, as despesas de exercícios anteriores (despesas não processadas na época própria, Restos a Pagar com prescrição interrompida e compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício) somaram R\$ 229.887.347,66, valor bem superior ao realizado em 2007, que correspondeu a R\$ 149,29 milhões.

As DEAs relativas às despesas de pessoal e encargos sociais alcançaram o valor de R\$ 65.976.372,55, tendo como os maiores responsáveis por estes pagamentos, o Tribunal de Justiça (R\$ 18,47 milhões), FUNAFIN (R\$ 14,03 milhões), Assembléia Legislativa (R\$ 10,27 milhões), Procuradoria Geral do Estado (R\$ 6,81 milhões), Instituto de Recursos Humanos (R\$ 5,11 milhões) e UPE (R\$ 3,81 milhões);



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

No tocante às outras despesas correntes, as DEAs atingiram R\$ 143.079.192,40, ficando a maior parte por conta do FES-PE (R\$ 61,49 milhões) e IRH (R\$ 44,02 milhões)

Quanto aos investimentos, o total referente às DEAs foi de R\$ 20.831.782,71, sendo a maior parcela por conta do DER (R\$ 8,11 milhões), e Secretaria de Educação (R\$ 7,86 milhões).

6.3. Aplicação de Recursos Vinculados

As receitas de impostos são as únicas que o governo pode aplicar como deseja, 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 X e X, respectivamente, do presente relatório.

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

O Balanço Geral do Estado, trouxe em sua página 421 a 423 (fls. 205 a 206 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 2008, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 80.280.544,51. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 80.111.604,23. As demais receitas foram provenientes de recuperação de despesa de exercícios anteriores, R\$ 99.852,25, remuneração de depósitos bancários, R\$ 46.923,24, e serviços educacionais, R\$ 22.164,79.

Aplicação dos recursos do FECEP

O total de despesa autorizada na Lei Orçamentária na fonte 0116 foi de R\$ 84.286.700,00, tendo sido empenhado o montante de R\$ 118.780.103,65, representando 41% a mais do inicialmente previsto. Deste montante, R\$ 23.540,00 foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Para financiar a referida despesa foram utilizados saldos financeiros dessa fonte de recursos acumulados em anos anteriores.



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

Em 2008 os recursos do FECEP foram aplicados por diversos órgãos da administração estadual. Conforme entendimento deste Tribunal de Contas, considera-se como aplicação a despesa liquidada. Desta forma o volume de recursos aplicados passou a ser:

Aplicação de recursos segundo demonstrativo	118.780.103,65
(-) Restos a pagar não processados inscritos em 2008	23.540,00
(+) Restos a pagar não processados inscritos em 2007 e pagos em 2008	166.060,00
Aplicação de recursos segundo TCE	118.969.703,65

Do montante aplicado destaca-se

Gabinete do Governador – R\$ 19.625,00;
Secretaria Especial de Juventude e Emprego – R\$ 10.378.076,59;
Secretaria Especial da Mulher – R\$ 1.661.988,63;
Secretaria de Educação – R\$ 393.165,40;
Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária – R\$ 15.874.794,94;
Secretaria de Planejamento e Gestão – R\$ 23.657.747,96;
Emp. Pernambucana de Pesquisa Agropecuária – IPA – R\$ 24.339.517,75
Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS – R\$ 17.113.654,76;
Fundo de Desenvolvimento da RMR – FUNDERM – R\$ 18.598.663,45;
Departamento de Estradas de Rodagem – DER – R\$ 5.859.989,17;
Fundo de Terras – FUNTEPE – R\$ 1.025.400,00.

Os programas a seguir aplicaram juntos 65,21% dos recursos do FECEP em 2008:

Apoio ao Desenvolvimento Agrário – R\$ 20.417.445,38
Apoio Alimentar à População (Leite de Todos) – R\$ 14.301.111,01;
PROMETRÓPOLE – R\$ 13.199.558,78;
Chapéu de Palha – R\$ 11.396.377,00;
PROMATA – R\$ 7.742.905,52;
Ampliação e Melhoram. da Malha Rodoviária do Estado – R\$ 5.859.989,17;
PRORURAL – R\$ 4.542.005,44.

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, pode-se entender que os recursos do FECEP destinaram-se a programas e ações cujos objetivos e finalidades estabelecidos no PPA e na correspondente Lei Orçamentária Anual visaram reduzir a pobreza, respeitando, portanto, a sua finalidade. Pode-se afirmar, também, que os recursos do FECEP não foram usados para pagamento de pessoal e encargos sociais, como vedado na norma legal.



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

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 424 (fls. 206v 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 2008, foram arrecadados pelos cofres estaduais R\$ 68.501.437,70 como recursos da CIDE, sendo R\$ 64.769.913,77 repassados pela União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 3.731.524,02 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

Aplicações

Em termos orçamentários, apenas duas unidades gestoras aplicaram recursos da CIDE, perfazendo um total de R\$ 61.146.008,13, sendo elas:

1. Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda, que gastou R\$ 13.870.232,28, sendo:
 - R\$ 13.466.244,94 repassados aos municípios. Ressalta-se que este valor não correspondeu a 25% do valor efetivamente transferido pela União ao Estado de Pernambuco, ficando abaixo do valor devido de R\$ 16.192.478,44, conforme preceitua a Lei Federal nº 10.866/04; e
 - R\$ 403.987,34 retidos em favor do PASEP. Ressalta-se, entretanto, que, esse valor foi menor que o devido (1% do total da CIDE pertencente ao Estado, ou seja, 75% do total arrecadado nesta fonte). Desta forma, o valor devido correspondeu a R\$ 485.774,35.
2. Departamento de Estradas e Rodagens de Pernambuco – DER-PE que aplicou R\$ 47.275.775,85, dos quais R\$ 1.217.292,17 corresponderam a restos a pagar processados. As aplicações foram relativas à execução de obras e conservação da malha viária do Estado.

Quanto à despesa orçamentária, os dados levantados no *e-fisco* conferem com os apresentados no demonstrativo do balanço. No entanto, não se observa referência ao depósito da CIDE em conta garantia de Parcerias Público Privadas – PPPs, a seguir comentada.



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

Ausência da demonstração dos recursos da CIDE depositados em conta garantia de Parcerias Público Privadas - PPPs

Consultando o *e-fisco*, foram identificados depósitos no valor de R\$ 4.006.406,99, na conta garantia do contrato CGPE-001/2006, com os recursos provenientes da fonte 0118 (recursos da CIDE). Os lançamentos foram efetuados pela Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG.

Ao final de 2008, do total depositado na conta garantia, conta corrente 5034359-1, agência 1001, do Banco ABN AMRO Real, R\$ 4.006.288,66 estavam aplicados em CDB/RDB.

A utilização de recursos da CIDE como formação de lastro para garantia de Parcerias Público-Privadas está prevista na Lei estadual nº 12.976¹¹, de 28 de dezembro de 2005, que instituiu o Fundo Estadual Garantidor das Parcerias Público-Privadas:

No entanto o demonstrativo apresentado no Balanço Geral, não apresentou os valores destinados à formação do referido lastro, evidenciando um saldo equivocado de R\$ 16.070.538,33, proveniente da diferença entre os ingressos de recursos e suas aplicações. Como os recursos depositados na conta garantia poderão ou não vir a ser utilizados, necessário se faz a sua evidenciação, no demonstrativo, como dedução da receita da CIDE. Desta forma, o saldo para aplicação ao final de 2008 passaria a ser de R\$ 12.064.131,34.

Utilização de recursos depositados na conta garantia de Parcerias Público Privadas - PPPs

Analisando a movimentação da citada conta garantia, observou-se, uma ordem bancária em favor da conta corrente 2319377-2 do mesmo banco e agência, no valor de R\$ 12.207,60, referente ao empenho 2008NE000646¹² da SEPLAG. No entanto a fonte apropriada contabilmente foi a 0101 – Recursos ordinários do Tesouro, quando deveria ter sido a fonte 0118 – Recursos da CIDE.

Esses recursos foram aplicados na atividade 1556 - Coordenação e Apoio Operacional ao Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, cuja finalidade consiste em executar as tarefas operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas bem como assessorar o comitê gestor do referido programa.

Entretanto, a utilização de recursos da CIDE deve seguir as disposições da Lei Federal nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e suas alterações, que instituiu a referida contribuição, consubstanciado no programa de trabalho aprovado pelo Ministério dos Transportes. O referido programa foi publicado no Diário Oficial da

¹¹ Vide texto da Lei no Anexo IX.

¹² Anexo X.



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

União em 17 de dezembro de 2007, na forma da Portaria 268, de 13 de dezembro de 2007, tendo sofrido duas alterações ao longo de 2008. Ressalta-se que os depósitos na conta garantia não foram contemplados no programa de trabalho do exercício em análise.

Em relação aos valores resultantes da execução orçamentária constantes do balanço geral, pode-se afirmar que o Governo Estadual apropriou na fonte 0118 os recursos provenientes da CIDE, bem como de sua aplicação financeira.

No entanto, no demonstrativo não está evidenciada a destinação de R\$ 4.006.406,99 para a conta garantia das Parcerias Público-Privadas, valor este que, ao ser levado em conta, reduz a disponibilidade na fonte.

Quanto às aplicações observou-se que o valor repassado aos municípios foi menor que o devido, bem como os recursos destinados ao PASEP.

Em relação aos recursos utilizados pelo DER, verificou-se que sua aplicação se deu conforme a legislação pertinente.

Em 2008 houve utilização dos recursos aplicados no fundo garantidor, formado exclusivamente com recursos da CIDE. No entanto, a aplicação desses recursos foi contabilizada na fonte de recursos 0101 – recursos ordinários do Tesouro, que é de livre aplicação.

6.3.3. Aplicação das receitas provenientes da privatização da CELPE

No exercício de 2008, o Governo do Estado promoveu os ajustes contábeis finais relativos aos recursos provenientes da alienação da CELPE conforme demonstrativo apresentado na página 486 do Balanço Geral do Estado (fls. 237v do processo).

6.3.4. 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 e execução e manutenção de obras de combate às secas, respectivamente.

Tendo em vista a vedação constante do artigo 167¹³ da Constituição Federal, para demonstrar o cumprimento dos dispositivos acima citados, o Governo do Estado tomou por base a receita de recursos ordinários, fonte 0101, deduzida a arrecadação de impostos. No entanto, do lado da despesa estão demonstrados todos os gastos executados com recursos ordinários do Tesouro Estadual, ou seja, sem excluir os gastos executados com receita de arrecadação de impostos.

¹³ Vide texto da Constituição no anexo IX.



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 417 (fls. 203 do processo), o Governo estadual aplicou, em 2008, R\$ 52.093.002,40 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 impostos aquelas relativas à formação do FECEP. Portanto, há informações que constam ao mesmo tempo nos dois demonstrativos, na aplicação dos recursos em execução e manutenção de obras de combate às secas e na Erradicação e Combate à Pobreza. De acordo com Quadro 33 do Balanço Geral do Estado, página 418 (fls. 203v do processo) o Governo estadual aplicou, em 2008, R\$ 27.644.697,92 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 e Legais 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	<ul style="list-style-type: none">• 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CF, art. 158, III)
ICMS	<ul style="list-style-type: none">• 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	<ul style="list-style-type: none">• 25% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (CF, art. 159, II, e § 3º)
CIDE	<ul style="list-style-type: none">• 25% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CF, art. 159, III e § 4º)

Os recursos oriundos de ICMS, IPI e IPVA, por se tratarem de impostos, são transferidos pelo Estado aos municípios para que apliquem como melhor lhes convier, à



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

exceção das aplicações mínimas exigidas pela Constituição em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações de saúde.

Já a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – CIDE, incidente 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.

Transferências de Impostos - Valores Transferidos aos Municípios em 2008

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais referentes ao exercício de 2008, conforme os dados constantes no Balanço Geral do Estado, foram os seguintes:

Em R\$ 1,00

TRIBUTO	VALOR
ICMS	1.533.943.766,39
IPVA	164.484.178,15
IPI	5.969.881,80
CIDE	13.466.244,94
Total	1.717.864.071,28

Fonte: Balanço Geral do Estado - 2008

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.

Transferências Legais aos Municípios

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 2008 foi repassado, pelo Fundo de Desenvolvimento Social, R\$ 6.375.000,00 aos municípios seguindo os mesmos critérios adotados para a distribuição do ICMS.

Portanto, entre transferências constitucionais e legais, o Estado de Pernambuco repassou em 2008 a seus municípios o montante de R\$ 1.724.239.071,28.