



5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

5.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

5.1.1 PLANO PLURIANUAL - PPA

Tramitação Legal

O Projeto de Lei do PPA 2004-2007 foi enviado à Assembléia Legislativa dentro do prazo regulamentar. No entanto, devido à falta de consenso, à época da remessa ao Legislativo, o Projeto de Lei não incluiu as programações do poder Judiciário e do Ministério Público, tendo sido adequado posteriormente.

Durante seu trâmite, foram apresentadas 189 emendas, das quais 167 (88%) foram aprovadas, sendo 78 com alteração, e 22 rejeitadas. Das emendas aprovadas 71, ou seja: 41% foram relativas ao programa "Desenvolvimento de Infra-estrutura em Municípios e no Distrito de Fernando de Noronha", onde os deputados alocaram recursos prioritariamente para pavimentação de ruas em diversos municípios. Das demais emendas apresentadas destacam-se:

Emenda n°	Tipo	Autor	Fonte	Resumo	Situação
1/2003	EA	Jarbas Vasconcelos	Anulação	Detalha as programações do Tribunal de Justiça e do Ministério Público.	Aprovada com alteração
16/2003	EA	Sebastião Rufino	Reserva de Contingência	"Fica assegurada, através da presente Lei, pelo Poder Executivo, dotação específica para anulação na fonte Reserva de Contingência, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), por Deputado, totalizando R\$ 14.700.000,00 (quatorze milhões e setecentos mil reais), anuais, possibilitando desta forma a execução das emendas parlamentares aprovadas e incluídas neste Plano Plurianual".	Aprovada

Nota: EA significa Emenda Aditiva

Em 25 de setembro de 2003 foi sancionada a Lei nº 12.427, de que dispôs sobre o Plano Plurianual do Estado para o referido período 2004-2007.

Análise do PPA 2004-2007

O exercício de 2004 foi o primeiro ano de execução do segundo PPA elaborado pela mesma gestão, possibilitando dar continuidade ao que foi planejado para o quadriênio anterior (1999-2003), conforme texto extraído do referido documento:

"O PPA 2004-2007 é, ao mesmo tempo, uma continuidade e aprofundamento do plano anterior ainda vigente (2000-2003), e uma reorientação de prioridades, reforçando projetos e investimentos que levem à inclusão social e à redução das desigualdades sociais e regionais. Mesmo confirmando a concepção estratégica definida no PPA 2000-2003: Mudança e Desenvolvimento, o Governo do Estado entende que se faz necessário um esforço renovado e adicional para promover a inclusão de todos os segmentos da sociedade no processo de crescimento e modernização da economia e o amplo acesso aos serviços sociais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Essa reorientação de prioridades decorre de dois fatores combinados:

1. a convicção de que o PPA que se encerra já realizou importantes avanços na recuperação e ampliação da capacidade competitiva de Pernambuco, resultado dos grandes investimentos realizados em infra-estrutura, logística e capacitação, embora fortemente concentrado na infra-estrutura, necessitando ainda de um esforço no segmento de inovação tecnológica, fundamental para a competitividade; e

2. a compreensão de que os grandes investimentos estruturadores de promoção da mudança e da elevação da competitividade não são suficientes para reduzir as desigualdades e a exclusão social, uma vez que esses investimentos estruturadores nem sempre se distribuem de forma equilibrada na sociedade, beneficiando particularmente os segmentos com menor acesso a bens e serviços sociais e com maiores dificuldades de inserção na economia moderna, com crescentes exigências em escolaridade e formação profissional.”

O PPA fundamentou suas propostas em estudos, indicadores econômicos e sociais e outros diagnósticos sobre o Estado de Pernambuco que podem ser encontrados no capítulo **3 – Evolução e Perspectivas de Desenvolvimento de Pernambuco**, onde estão estabelecidos os maiores desafios a serem enfrentados:

“3.4.2 - Maiores Desafios

(...) Entre os maiores desafios a serem enfrentados, destacam-se:

***Saneamento básico** – mesmo com os avanços em abastecimento d’água, sistema de esgotamento sanitário e tratamento de resíduos sólidos, os níveis de cobertura ainda permanecem incompatíveis com a qualidade de vida e competitividade econômica (especialmente para o turismo) desejadas para o Estado;*

***Malha viária** – apesar dos investimentos realizados nos anos recentes e da melhoria da malha viária pernambucana, ainda persistem estrangulamentos que inibem a integração e a competitividade do Estado, especialmente a limitação da BR-101;*

***Segurança pública** – a existência de índices de violência inadmissíveis e o sentimento de insegurança da população em Pernambuco têm contribuído de forma negativa nas condições de vida e na cidadania, além de prejudicar a competitividade do Estado, podendo inibir a entrada de investimentos econômicos;*

***Pobreza e desigualdades sociais** – não se pode falar em desenvolvimento enquanto não houver uma redução significativa da pobreza e das desigualdades sociais, que se constituem ainda em graves problemas em Pernambuco; e*

***Desigualdade regional** – embora a diversidade sócio-cultural do território pernambucano seja uma potencialidade, as desigualdades de renda e de condições de vida entre as diversas regiões constituem um grande desafio futuro.”*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Organização Territorial

Para efeitos de regionalização, o PPA foi dividido em 12 Regiões de Desenvolvimento – RD, quais sejam: Metropolitana; Mata Norte; Mata Sul; Agreste Meridional; Agreste Setentrional; Agreste Central; Sertão do Pajeú; Sertão do Moxotó; Sertão do Araripe; Sertão do São Francisco; Sertão Central e Sertão de Itaparica.

Segundo exposto no PPA: “O Estado de Pernambuco ainda se caracteriza por uma distribuição territorialmente desigual da base econômica e dos indicadores sociais, com grande concentração tanto das atividades econômicas como da oferta de serviços básicos. A RMR concentra quase 60% do PIB do Estado (59,3%, no ano 2000), além de contar com as maiores potencialidades e condições efetivas de desenvolvimento: oferta de infra-estrutura, nível de escolaridade e centros universitários. Excluindo o Sertão do São Francisco, com cerca de 4,4% do PIB pernambucano, as mais baixas participações na economia estadual ocorrem na RD do Sertão. Como mostra o gráfico 18, o Agreste Central ocupa a segunda posição, com 8,4% do PIB, seguida das duas regiões da Mata com 6,3% (Mata Sul) e 5,7% (Mata Norte).”

Os onze municípios estaduais que apresentam mais dificuldades em romper os limites da pobreza, de acordo com a Secretaria de Planejamento, estão situados no Agreste Meridional e no Sertão do Moxotó. Esses municípios formam uma faixa contínua de pobreza, que têm como causas principais a economia incipiente, calcada basicamente nas atividades agropecuárias, comércio e serviços; a deficiência de infra-estrutura; os longos períodos de estiagem; e o analfabetismo (entre a população de 15 a 24 anos, o índice chega a 22,7%). Segue quadro com relação dos municípios, respectivos Índice de Renda e de Desenvolvimento Humano – IDH:

Município	Índice de Renda	Índice de Desenvolvimento Humano - IDH
Manari	0,343	0,467
Caetés	0,444	0,521
Iati	0,439	0,526
Águas Belas	0,471	0,531
Tupanatinga	0,432	0,540
Paranatama	0,475	0,561
Saloá	0,495	0,562
Terezinha	0,435	0,565
Inajá	0,477	0,566
Ibimirim	0,478	0,566
Itaíba	0,488	0,567

O IDH é composto por indicadores econômicos e sociais, tendo como principais itens: nível de escolaridade, mortalidade infantil, renda per capita e condições de habitabilidade. O índice 0,500 é considerado o ponto crítico, abaixo do qual se configura uma situação intolerável; de 0,500 a 0,799 registra-se um estágio médio de desenvolvimento, patamar em que se situa o Brasil, com IDH médio de 0,757.

O Índice de Renda é apurado pelo critério da renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente no município. Para se chegar a esse valor, soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de pessoas que moram no município (inclusive crianças ou pessoas com renda igual a zero).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Participação da Sociedade

A elaboração do PPA 2004-2007 se apoiou nos resultados do Programa Governo nos Municípios que se constituiu em um processo de definição de prioridades governamentais de âmbito regional, tendo como foco a redução das desigualdades regionais, alocando, prioritariamente, investimentos em educação e saúde nas regiões com mais baixos indicadores sociais. Os Fóruns Regionais reuniram representantes da sociedade local, constituindo-se no meio pelo qual foram discutidas e definidas as propostas prioritárias para cada uma das 12 regiões de Desenvolvimento em que se dividiu o Estado.

Valores

O valor do PPA 2004-2007 está estimado em R\$ 37,6 bilhões, dos quais cerca de R\$ 8,5 bilhões foram previstos para 2004, representando 22,7% do custo total do Plano. Do montante previsto para os quatro anos do PPA, 92,9% estão destinados ao Poder Executivo, 2,2% ao Poder Legislativo, 3,6% ao Poder Judiciário e 1,2% ao Ministério Público.

No quadro abaixo pode ser observada a distribuição dos recursos por Eixos e Opções Estratégicas no período 2004-2007.

EIXO/OPÇÃO ESTRATÉGICA	VALOR TOTAL (Em R\$ 1,00)
EIXO 1: EQUIDADE	13.060.266.827
Habitabilidade e Qualidade de Vida	6.494.675.683
Conhecimento e Educação	2.907.595.119
Redução da Pobreza	1.232.119.868
Transparência e Participação	2.425.876.157
EIXO 2: COMPETITIVIDADE	24.517.381.229
Logística	1.161.800.987
Inovação e Tecnologia	803.983.800
Qualificação para o Trabalho	27.267.342
Adensamento dos Arranjos e Cadeias Produtivas	654.375.810
Eficiência da Gestão Pública	21.869.953.290
TOTAL	37.577.648.056

Fonte: PPA 2004-2007

Acompanhamento da Ação Governamental

Na abertura da seção legislativa de 2005, pela primeira vez, o governo do Estado prestou contas de suas ações utilizando a mesma linguagem constante do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2004. Embora só tenham sido apresentadas as realizações dos programas prioritários, tal fato, além de ser um avanço em termos de planejamento, reflete a consolidação do trabalho de avaliação e monitoramento da ação governamental, podendo ser acompanhado pelos órgãos de fiscalização e posteriormente por toda a sociedade.

Vale destacar que, conforme Relatório da Ação Governamental, anexo à mensagem do governador, encontra-se em implantação, no Estado, um sistema que possibilitará o monitoramento dos principais programas do PPA, visando mensurar o impacto real das ações governamentais sobre o público-alvo:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

“Nesse sentido, o governo vem desenvolvendo um sistema voltado para o monitoramento gerencial dos programas prioritários, bem como a definição e implantação de indicadores que permitam a avaliação dos resultados/impactos dos programas governamentais.”

Esse sistema, denominado E-fisco, permitirá, em sua primeira fase, apenas, a avaliação das metas previstas e realizadas, sem mensurar o impacto das mesmas sobre o público-alvo, o que está previsto para a fase seguinte.

5.1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Trâmite Legal

Em 01 de agosto de 2003, portanto, no prazo determinado no inciso II, do art. 124 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 22 de janeiro de 2003, o Governador do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2004 – Projeto de Lei nº 199/03.

Durante o trâmite do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2004, foram apresentadas à Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação da Assembléia Legislativa um montante de 30 emendas. Desse total, 22 foram rejeitadas e apenas 8 foram aprovadas. Das emendas aprovadas, destacam-se:

- ✓ A Emenda de nº 10/03, que trata das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2004, discriminando-as por Eixos de Desenvolvimento, Opções Estratégicas e Diretrizes. A justificativa foi que o projeto da LDO não demonstra as prioridades da administração para 2004, apenas remete ao Plano Plurianual 2004/2007.
- ✓ A Emenda de nº 21/03, que excetua da programação orçamentária para o ano de 2004 das despesas dos Poderes Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, do Judiciário e do Ministério Público, os valores correspondentes a despesas à conta de saldos financeiros de outros exercícios, acumulados pelo Poder e Órgão que menciona, bem como as despesas decorrentes de ressarcimento de encargos contributivos e previdenciários.
- ✓ A Emenda de nº 23/03, que adita um novo artigo ao Projeto da LDO, onde obriga o Poder Executivo a informar, nos decretos e projetos de lei para abertura de créditos adicionais, as alterações, para mais e/ou para menos, ocorridas anteriormente nas rubricas acrescidas e nas indicadas como fonte. A emenda tem como objetivo permitir ao Poder Legislativo acompanhar a alteração da Lei Orçamentária Anual – LOA, subsidiando pareceres parlamentares quando da análise de projetos de lei de créditos adicionais.
- ✓ A Emenda nº 29/03, que adita novo artigo ao Capítulo das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual, estabelecendo prioridade às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Estado, na destinação dos recursos relativos a programas sociais.

Análise da LDO

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, após as emendas apresentadas, foi sancionado em 25 de setembro de 2003, resultando na Lei nº 12.426, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004. Quanto à análise da mesma, verifica-se que em relação às disposições contidas na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, têm-se:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Na LDO para 2004, **as prioridades e metas da administração pública estadual**, constantes do capítulo I, foram apresentadas por Eixos de Desenvolvimento, Opções Estratégicas e Diretrizes da Administração Pública Estadual, da mesma maneira que no PPA, em virtude de emenda parlamentar, comentada anteriormente.

Ressalta-se que a LDO não destacou efetivamente os programas prioritários, a serem contemplados na Lei Orçamentária para o exercício, impedindo a verificação dos mesmos quando da execução da despesas.

As orientações para a elaboração da lei orçamentária anual foram apresentadas no capítulo II que tratou da estrutura e organização dos orçamentos e no capítulo III que traçou as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações. Dentre essas orientações destacam-se as seguintes:

- Da mesma forma como em anos anteriores, o art. 35, parágrafo único, determinou que os créditos adicionais aprovados pela Assembléia Legislativa serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei, sendo necessário o Decreto do Poder Executivo apenas nos casos em que o valor a ser aberto for menor que o autorizado.
- O art.31 exige que nos decretos e projetos de lei, para abertura de créditos adicionais, o Poder Executivo informe as alterações, para mais e/ou para menos, ocorridas anteriormente nas rubricas acrescidas e as indicadas como fonte, possibilitando um melhor acompanhamento e controle sobre a programação e subsidiando pareceres parlamentares quando da análise de projetos de lei de créditos adicionais.

Vale registrar a exclusão do Parágrafo Único, do art. 17, o qual autorizava excluir as despesas com campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança no trânsito, defesa e preservação ecológicas e de prevenção à violência do limite das despesas com publicidade e propaganda, em virtude de autorização contida em lei específica.

- O capítulo IV, dispõe sobre **despesas relativas à pessoal e encargos sociais** contendo critérios para autorização e a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

As disposições sobre alterações na legislação tributária foram apresentadas no capítulo V.

Por fim, **nas disposições gerais**, capítulo VI, da LDO para 2004, não mais consta que o Poder Executivo, na elaboração das Propostas Orçamentárias, deveria assegurar dotação anual específica por Deputado. No entanto, essa determinação passou a constar no Plano Plurianual 2004-2007.

Em relação às determinações contidas na Lei Complementar Federal nº 101/00, têm-se:

- **Do equilíbrio entre receitas e despesas** - O art. 11 determina que a programação orçamentária seja compatível com os valores de receita e despesa preconizados nas metas fiscais estabelecidas para o exercício.
- **Crítérios para limitação de empenho** - O art. 19 disciplina os casos do cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidos no anexo I da LDO, vir a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita. No § 1º foi determinada a ordem das despesas a serem contingenciadas pelo Poder Executivo. Quanto aos demais poderes, incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público, o Poder Executivo comunica o montante a ser contingenciado e fica a cargo de cada um determinar o critério da limitação de suas despesas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- **Normas relativas ao controle de custos**, mais uma vez, a LDO limitou-se a transferi-la para normas futuras e em relação **à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos**, a LDO não fez referência. Desta forma, pode-se dizer que a LDO não cumpriu, plenamente, a essas exigências da LRF;
- **Transferências de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos**, observa-se, da mesma forma como na LDO anterior, a ausência de dispositivo que discipline as transferências para as Organizações Sociais – OS, bem como para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.
- O art. 24 da LDO, obedecendo ao estabelecido no art. 8º da LRF, dispõe sobre a **programação financeira, cronograma de desembolso e metas bimestrais de arrecadação**. Quanto às **transferências voluntárias a municípios**, o art. 26 dispõe sobre as exigências e condições para transferências de recursos.

ANEXOS

➤ I - Metas Fiscais

O anexo I da LDO apresentou a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2002 acordadas no programa de ajuste fiscal firmado com o governo federal. Também, em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse anexo trouxe as metas fiscais para o exercício de 2004.

Registra-se a meta de resultado primário estabelecida para 2004 foi de R\$ 263,2 milhões. O resultado projetado tomou por base expectativa de incremento da receita líquida não financeira.

A meta de resultado nominal acordada para 2004 foi de R\$ 330,0 milhões (negativos), revelando expectativa de redução do estoque da dívida para o exercício. Essa tendência se mantém para os exercícios de 2005 e 2006.

Foram apresentadas também a reavaliação do resultado de 2003. Entretanto, constatou-se, mais uma vez, a ausência da memória de cálculo que justificasse os resultados pretendidos no projeto de lei que encaminhou a LDO.

➤ II – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

O anexo II da LDO trata do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. Os valores previstos para 2004, R\$ 21.137,30, corresponderam a 0,29% da Receita Corrente estimada para 2004, relativas ao PRODEPE.

Vale ressaltar que, pela primeira vez, na LDO, foram apresentadas as medidas compensatórias de renúncia de receitas.

➤ III – Evolução do Patrimônio Líquido da Administração Direta

Neste anexo foi apresentada a evolução do patrimônio líquido da administração direta, assim como, as origens e aplicações de recursos obtidos com a alienação de ativos. No entanto, não foram relacionados os ativos alienados.

➤ IV - Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O anexo IV da LDO trouxe uma avaliação atuarial e financeira do sistema de previdência próprio de servidores estaduais, em atendimento ao art. 4º, § 2º inciso IV da Lei Complementar nº 101/03.

➤ **V - Riscos Fiscais**

O anexo V previu como situações de risco capazes de afetar as contas públicas em 2004, igualmente como no ano anterior, os ressarcimentos de créditos fiscais decorrentes de decisões judiciais e os pagamentos resultantes de litígios trabalhistas originários da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta, dependentes do Tesouro estadual. A providência compensatória adotada para fazer face a esses riscos fiscais foi a criação na Lei Orçamentária para 2004 de uma reserva orçamentária, chamada Reserva de Contingência, estabelecida na LDO, como 0,5% da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício.

5.1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

Encaminhamento e Trâmite do Projeto de Lei

Em 15 de outubro de 2003, dentro do prazo estabelecido pelo art. 124 da Carta Estadual, introduzido pela Emenda Constitucional nº 22, de 2003, o Chefe do Poder Executivo encaminhou à Assembléia Legislativa a mensagem governamental nº 137/03, apresentando o Projeto de Lei nº 344/03, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2004.

Durante o trâmite do referido Projeto de Lei na Assembléia Legislativa, foram apresentadas 1.721 emendas, sendo 1.212 aprovadas, das quais 315 receberam alterações e 509 foram rejeitadas. A maioria das emendas parlamentares visa destacar a alocação de dotações orçamentárias, geralmente relativas a ações de infraestrutura, específicas para determinadas localidades. Os motivos mais comuns que ocasionaram rejeições às emendas foram relacionados com objeto não compatível com a finalidade da ação; geração de despesas adicionais; divergências na identificação da ação e o município indicado não estar inserido na Região de Desenvolvimento contemplada no PPA.

Lei Orçamentária para 2004 – Aspectos Gerais

Em 01 de dezembro de 2003, após a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 344/03, foi sancionada a Lei nº 12.474 pelo Governador do Estado de Pernambuco, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2004, 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, art. 125, § 4º.

Não houve correção monetária entre os valores apresentados no Projeto de Lei e os constantes da Lei Orçamentária.

Para o exercício de 2004 foram fixados valores nos seguintes montantes:

Tipo de Orçamento	Valor em R\$ 1,00
Orçamento Fiscal	8.178.944.000,00
Orçamento de Investimento das Empresas	300.120.799,00

O art. 10 da Lei Orçamentária Anual para 2004, Lei nº 12.474, autorizou o Poder Executivo, durante o exercício de 2004, a:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Realizar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (Orçamento Fiscal) até o limite de 15% da receita corrente estimada;
- Realizar operações de crédito da dívida fundada, até o limite de R\$ 231.277.000,00;
- Dar, como garantia das operações de crédito, anteriormente descritas, a parcela do Estado nas receitas do ICMS e do FPE, deduzidas as devidas vinculações;
- Abrir créditos suplementares, diretamente por Decreto do Poder Executivo, até o limite de 20% do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, relativamente aos Orçamentos Fiscal e de Investimento das Empresas;
- Suprir déficit ou cobrir necessidade de manutenção dos Fundos, Fundações e Empresas constantes da LOA, mediante a abertura de créditos suplementares até o limite do item anterior;
- Utilizar-se dos recursos residuais de que trata a Lei nº 11.484 (recursos decorrentes do processo de alienação da CELPE) até o valor do limite do saldo financeiro destes recursos, para proceder os ajustes finais de programação, mediante a abertura de créditos suplementares, que não serão computados para efeito do cálculo do limite de 20% citado anteriormente.

Atendimento das disposições contidas na LDO/2004

• **Estrutura e organização dos orçamentos:**

Foram seguidas as determinações da LDO na organização e estrutura do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento das Empresas.

• **Objeto e Conteúdo da Programação Orçamentária:**

- As programações da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público obedeceram às determinações do art. 13 da LDO, mantendo os valores programados para o primeiro exercício do PPA.
- Quanto às ações de expansão, destaca-se a disposição contida no art. 14 que obriga as despesas de capital, relativas aos elementos de despesa “51 – Obras e Instalações” e “61 – Aquisição de Imóveis” a integrarem a categoria programática “Projeto”, proibindo claramente a sua inclusão na categoria “Atividade”. Observando o Detalhamento das Despesas por Elemento – DDE, verificou-se que a determinação foi cumprida pela maioria dos órgãos setoriais, mas foram encontradas algumas divergências, como por exemplo:
 - ✓ Unidade orçamentária 01000 – Assembléia Legislativa, que classificou o elemento de despesa 51 – Obras e Instalações na atividade 1019 – Estrutura Física e Equipamento para a ALEPE;
 - ✓ Unidade orçamentária 42020 – Instituto de recursos Humanos de Pernambuco - IRH, que classificou o elemento 51 – Aquisição de Imóveis na atividade 0313- Gestão Administrativa das Ações do IRH e
 - ✓ Unidade orçamentária 44030 – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE que classificou o elemento 51 – Obras e Instalações na atividade 0641 – Restauração e Revitalização do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Estado.

Esses exemplos mostram que a determinação da LDO não foi observada rigorosamente quando da análise das propostas de programação enviadas pelos órgãos setoriais, demonstrando que esse controle precisa ser aperfeiçoado.

- As despesas de Pessoal e Encargos Sociais fixadas na Lei Orçamentária para 2004, seguiram as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- **Compatibilização às Metas Fiscais**

O Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2004 manteve a meta de resultado nominal estimada na LDO R\$ -330,0 milhões ajustando o resultado primário da LDO R\$ 263,2 milhões para R\$ 280,0 milhões, mantendo a tendência superavitária.

- **Reserva de Contingência**

A LDO para 2004 determinou que a Lei Orçamentária fixasse valor correspondente a 0,5% da Receita Corrente Líquida como Reserva de Contingência (destinada a cobrir possíveis riscos fiscais, mencionados na LDO). O Projeto de Lei nº 344/03, previu como Receita Corrente Líquida o valor de R\$ 4.970.229.000,00 e como montante para a Reserva de Contingência, R\$ 24.838.000,00. Observa-se, no entanto, que o montante, destinado à Reserva de Contingência sofreu redução durante o trâmite do Projeto de Lei Orçamentária, atingindo o valor final de R\$ 14.347.000,00, o que representou 0,29% da Receita Corrente Líquida, ficando em desacordo com o determinado na LDO.

Embora tenha havido a tentativa das emendas parlamentares serem feitas ao Plano Plurianual – PPA, devido a questões de ordem técnica, mesmo não mais previsto na LDO, essas emendas foram feitas à Lei Orçamentária Anual. Registra-se que parte das dotações destinadas a cobrir possíveis riscos fiscais, reserva de contingência, foram utilizadas como fonte de financiamento dessas emendas.

- **Limites de comprometimento da RCL com despesas de pessoal**

Observa-se que todos os Poderes e órgãos fixaram valores para despesas com pessoal e encargos sociais em montantes que lhes permitiram ficar abaixo do limite estabelecido na LRF.

- **Demonstrativo de aplicações de recursos em áreas específicas**

Foram apresentados os demonstrativos das vinculações constitucionais, de acordo com o previsto na LDO/2004 tendo sido observada, na Lei Orçamentária, a alocação de recursos que possibilitam a aplicação mínima dos recursos vinculados ao custeio de despesas previdenciárias; à manutenção e desenvolvimento de ensino; ao FUNDEF; ao fomento das atividades científicas e tecnológicas; à execução e manutenção de obras de combate às secas e às ações e serviços de saúde.

5.1.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei nº 12.474, de 01 de dezembro de 2003, Lei Orçamentária para exercício de 2004, assim dispõe sobre os créditos adicionais:

"Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2004 a:

...

IV – abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, relativamente aos Orçamentos Fiscal e de Investimento das Empresas, com a finalidade de atender insuficiências de dotações constantes da presente Lei e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os artigos 7º e 40 a 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os artigos 34 a 40 da Lei nº 12.426, de 25 de setembro de 2003, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

categorias econômicas existentes em atividades, projetos e operações especiais;(grifos nossos)

*V – suprir déficit ou cobrir necessidade de manutenção dos Fundos, Fundações e Empresas constantes da presente Lei, com recursos do orçamento fiscal, mediante a abertura de créditos suplementares até o limite de que trata o inciso IV acima, obedecidos os dispositivos contidos nos artigos 7º e 40 a 46, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os **artigos 34 a 40** da Lei nº 12.426, de 25 de setembro de 2003;(grifos nossos)*

(Os artigos da Lei 12.426 relacionados nos incisos IV e V, estão equivocados, estando as alterações orçamentárias dispostas nos artigos 35 a 39 da referida Lei)

VI – proceder os ajustes finais de programação, mediante abertura de créditos suplementares, dos recursos residuais de que trata a Lei nº 11.484, de 13 de dezembro de 1997, até o valor do limite do saldo financeiro destes recursos, não computando-se os referidos créditos para efeito do cálculo do limite de que trata o inciso IV do presente artigo.

Parágrafo único. As alterações ou inclusões de modalidade de aplicação, bem como as permutas de fonte de recursos, nos grupos de despesa de que trata o inciso IV, não constituem créditos adicionais ao Orçamento, nos termos do artigo 37, da Lei nº 12.426, de 25 de setembro de 2003, devendo essas alterações e permutas serem procedidas mediante portaria do Secretário de Planejamento

...

Art. 15. Os créditos especiais e extraordinários, autorizados no exercício de 2003, ao serem reabertos, na forma do parágrafo 2º do artigo 128 da Constituição Estadual, serão reclassificados em conformidade com os mesmos critérios e modelos adotados na presente Lei.

...”

A LDO para 2004 determinou em seu art. 31 que nos decretos e projetos de lei, para abertura de créditos adicionais, o Poder Executivo informaria as alterações, para mais e/ou para menos, ocorridas anteriormente nas rubricas acrescidas e as indicadas como fonte. Esse dispositivo visa dar a devida transparência no histórico das movimentações sofridas pela ação objeto de alteração, facilitando a análise sobre o pleito.

Ao longo da execução orçamentária de 2004, foram editados créditos adicionais dos tipos suplementar e especial. Não houve edição de crédito extraordinário.

Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

As alterações orçamentárias ocorridas em 2004 estão apresentadas, de forma resumida na tabela a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

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

Tipo de Crédito Adicional	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes
Suplementares	1.878.102.320,15	835.462.519,00	2.713.564.839,15
Especiais	91.775.923,00	10.825.767,99	102.601.690,99
Total	1.969.878.243,15	846.288.286,99	2.816.166.530,14

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2004.

Pelos dados contidos na tabela anterior, verifica-se que, ao longo do exercício de 2004, os créditos adicionais destinaram-se principalmente a reforços de ações previstas na Lei Orçamentária, consubstanciadas nos créditos suplementares, que representaram 96,36% do total dos créditos adicionais abertos. As novas ações incluídas na programação orçamentária, por meio dos créditos especiais, representaram 3,64% do total das movimentações. Desta forma observou-se que o programa de trabalho do governo foi pouco alterado quanto à sua substância, tendo sido feitas alterações para ajuste de valores ali fixados.

Para dar maior transparência, a LDO para 2004, em seu art. 38, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, a resultante de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2004 e não previstos na respectiva Lei Orçamentária.

A tabela a seguir demonstra quais as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2004:

Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais – Orçamento Fiscal 2004 – Tesouro e Outras Fontes – R\$ 1,00

Tipo de crédito adicional	Anulação	Sup. Financeiro	Exc. Arrec.	Convênio	Total
SUPLEMENTAR	1.510.531.216,65	62.528.330,00	981.211.987,00	159.293.305,50	2.713.564.839,15
ESPECIAL	101.857.877,99	-	-	743.813,00	102.601.690,99
Total	1.612.389.094,64	62.528.330,00	981.211.987,00	160.037.118,50	2.816.166.530,14

Fonte: Balanço Geral do Estado 2004, Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2004

Nota: A LDO autorizou a inclusão da fonte Convênio.

Os valores das fontes de abertura de créditos adicionais apurados pela equipe de auditoria, conforme quadro anterior, coincidem no total com os apresentados no Quadro 8 do Balanço Geral do Estado.

Mais da metade das alterações orçamentárias (57,25%) tiveram como fonte anulação de dotações, não influenciando no valor total do orçamento fiscal, uma vez que decorreram de remanejamento entre dotações de uma mesma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes.

Em seguida, as movimentações que tiveram como fonte excesso de arrecadação responderam por 34,84% do total alterado por créditos adicionais. Dos R\$ 981,2 milhões esperados como excesso de arrecadação, R\$ 715,8 milhões decorreram de receitas tradicionalmente estimadas para baixo na Lei Orçamentária relativas a impostos (ICMS, IPVA, ITCD e FPE) e contribuições sociais (FUNAFIN e SASSEPE). Houve também os recursos transferidos pelo SUS, no valor de R\$ 200,1 milhões; os oriundos da CIDE (contribuição de intervenção sobre o domínio econômico) no valor de R\$ 44,0 milhões, as transferências ao DER, do Fundo Rodoviário Estadual – FURPE (R\$ 8,7 milhões) e as taxas cobradas pelo DETRAN, R\$ 6,9 milhões.

Dos créditos adicionais abertos por meio de superávit financeiro no valor de R\$ 62,2 milhões, destaca-se os relativos aos saldos dos recursos da CELPE no valor de R\$ 7,6 milhões. O restante correspondeu ao superávit financeiro dos órgãos que compõem os três Poderes do Estado.

O resultado das alterações orçamentárias (créditos suplementares + especiais – anulações) do exercício de 2004 no valor de R\$ 1.203.777.435,50, elevou em 14,72% a despesa fixada inicialmente na lei orçamentária, que gerou um total autorizado de R\$ 9.382.721.435,50.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Créditos suplementares abertos diretamente por decreto

A Lei Orçamentária Anual, em seu art. 10, inciso IV, autoriza previamente o Poder Executivo a realizar suplementações diretamente por decreto até o limite de 20% do total da despesa fixada no orçamento fiscal. Em 2004, essas suplementações atingiram os seguintes valores:

Créditos Suplementares Abertos com base no art. 10 da LOA/2004 – R\$ 1,00

Discriminação	Tesouro	%
Orçamento fiscal inicial	8.178.944.000,00	
Limite para abertura de créditos suplementares	1.635.788.800,00	20,00%
Créditos suplementares abertos	1.652.520.628,50	20,20%
Excesso ao limite	16.731.828,50	0,20%

Fonte: Lei Orçamentária para 2004 e créditos suplementares abertos em 2004.

Em 2004, foram abertos créditos suplementares diretamente por decreto em valores que representaram 20,20% da despesa inicialmente autorizada no orçamento fiscal, excedendo em 0,20% o seu limite, o que significou R\$ 16.731.828,50.

Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

Como determinado na LDO, para o exercício de 2004, integraram o Orçamento de Investimento apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista estatais consideradas não dependentes, e não constantes do Orçamento Fiscal.

O Orçamento de Investimento foi apresentado de acordo com o estabelecido na LDO, contendo a discriminação da programação dos investimentos por empresa, além da descrição dos programas de trabalho das empresas que integraram exclusivamente o Orçamento de Investimento.

O Orçamento de Investimento é o instrumento que procura garantir que todas as empresas do Estado não dependentes passem a submeter-se ao controle sobre a realização dos seus investimentos, na forma ali determinada. Da mesma maneira que os órgãos constantes do orçamento fiscal têm que dispor de dotação orçamentária para a realização de qualquer despesa, as referidas empresas estatais têm que dispor de dotação orçamentária para a realização dos investimentos, isto é, precisam de autorização legislativa prévia para serem realizados.

Quanto ao acompanhamento da movimentação orçamentária dos investimentos dessas empresas, pode-se afirmar que:

- No que diz respeito aos investimentos financiados com recursos do Tesouro estadual a título de aumento de capital social, constantes do orçamento fiscal, o governo exerceu controle sobre essas dotações quando da movimentação relativa às inversões em participação societária nessas empresas, deixando transparecer quais os investimentos reforçados ou anulados;
- Quanto às demais fontes de financiamento, não foi explicitado por meio de créditos adicionais, durante o exercício de 2004, qualquer alteração relativa aos investimentos constantes da Lei Orçamentária Anual.

A tabela a seguir demonstra quais as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2004:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais – Orçamento de Investimento 2004 – Tesouro e Outras Fontes – R\$ 1,00

Tipo de crédito adicional	Orçamento de Investimento (LOA)	Suplementação	Anulação	Total
SUPLEMENTAR	300.120.799,00	4.500.000,00	55.510.000,00	249.110.799,00

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2004

Como pode ser observado no quadro anterior o Orçamento de Investimento das Empresas foi alterado durante o exercício de 2004, reduzindo o seu valor autorizado inicialmente em cerca de 17%. As suplementações foram decorrentes de aumento de capital social realizado pelo Estado na EMTU. Por sua vez, as reduções decorreram de anulações de dotações destinadas inicialmente ao aumento de capital social em empresas estatais, sendo R\$ 55.460.000,00 na COMPESA e R\$ 50.000,00 na COPERTRÉNS.

Registra-se que os valores anulados do orçamento da COMPESA representaram aproximadamente 42% dos recursos previstos para investimentos em ações de saneamento e abastecimento d'água.

Créditos suplementares abertos diretamente por decreto

A Lei Orçamentária Anual, em seu art. 10, inciso IV, autoriza previamente o Poder Executivo a realizar suplementações diretamente por decreto até o limite de 20% do total da despesa fixada no orçamento investimento.

Em 2004, as alterações orçamentárias realizadas por meio de decreto representaram 5,33% do orçamento de investimento inicial. Portanto, quanto ao orçamento de investimento foi cumprido o dispositivo legal.

5.2 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço apresentado em 2004 reflete a execução de todo o orçamento fiscal, abrangendo os recursos do Tesouro, arrecadados diretamente pela Secretaria da Fazenda e os recursos de outras fontes, que são arrecadados pelas unidades da administração indireta, bem como a realização da despesa tanto da administração direta, quanto da indireta.

A partir de 2002, por meio da Portaria STN nº 328, de 27 de agosto de 2001, foram inseridas na classificação das receitas, as contas redutoras relativas ao FUNDEF.

O Balanço Orçamentário apresentado adotou, quanto ao efeito das contas do FUNDEF, posturas diferentes em relação aos dados da Lei Orçamentária e da execução do orçamento fiscal.

Quanto à receita:

- Na **estimativa** não houve a previsão do montante a ser recebido como transferência do FUNDEF nem da conta redutora de receita “Dedução para o FUNDEF”;
- Na **execução** considerou-se como receita de transferência corrente o montante recebido pelo Estado do FUNDEF, e como conta redutora do FUNDEF as transferências do Estado para os municípios.

Quanto à despesa:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Na **fixação**, o resultado entre o que o Estado recebeu e o que repassou aos municípios em 2004 (Perda para o FUNDEF), foi considerado como despesa classificada inicialmente como Operação Especial 0776 – Transferências para o FUNDEF no valor de R\$ 302.500.000,00, alocada na Unidade Orçamentária 29030 – Encargos Gerais do Estado - Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda. Posteriormente, por meio de créditos suplementares essa dotação foi praticamente anulada servindo de fonte para suplementação de dotação de vários órgãos;
- Na **execução**, não houve a contabilização da “Perda do FUNDEF” tendo em vista estar esse valor contabilizado nas contas retificadoras da receita, conforme definição da Portaria STN nº 328/01.

A anulação da dotação destinada a contabilizar a perda ao FUNDEF, no valor de R\$ 301.158.897,00, conforme detalhado no quadro a seguir, serviu de fonte de abertura de créditos adicionais ao final do exercício de 2004. Ressalta-se que essa dotação, na realidade, não deveria ter sido objeto de remanejamento, uma vez que a receita que lhe dava suporte deixou de existir, em decorrência das contas retificadoras de receita do FUNDEF. Desta forma, em razão de tal procedimento, houve um acréscimo no déficit de previsão.

Anulação da 29030			Suplementação		
Data	ND	Valor	Norma	Data	Unidade Orçamentária
04/nov/04	2004ND00044	12.500.000,00	Dec. 27.279	03/nov/04	EDUCAÇÃO
18/nov/04	2004ND00050	12.854.711,00	Dec. 27.320	17/nov/04	FES-PE
19/nov/04	2004ND00051	18.000.000,00	Dec. 27.325	18/nov/04	SEFAZ E SDS
19/nov/04	2004ND00052	1.900.000,00	Dec. 27.326	18/nov/04	EDUCAÇÃO
19/nov/04	2004ND00053	99.958.700,00	Lei 12.711	18/nov/04	VÁRIAS UOs
10/dez/04	2004ND00059	7.500.000,00	Lei 12.726	09/dez/04	EDUCAÇÃO
15/dez/04	2004ND00064	10.215.486,00	Lei 12.727	14/dez/04	FES-PE
16/dez/04	2004ND00065	105.030.000,00	Lei 12.734	15/dez/04	VÁRIAS UOs
29/dez/04	2004ND00069	15.000.000,00	Dec. 27.531	29/dez/04	EDUCAÇÃO
29/dez/04	2004ND00070	18.200.000,00	Dec. 27.530	29/dez/04	VÁRIAS UOs
Total		301.158.897,00			

Fonte: SIAFEM/2004

Logo, para que a execução orçamentária espelhe a realidade e obedeça ao Princípio Orçamentário do Orçamento Bruto, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário foi ajustado do modo que mantivesse a consistência dos dados. Para isso foi retirada da execução da receita o efeito das contas do FUNDEF, ao tempo em que se acresceu às despesas o resultado entre o que o Estado recebeu e o que repassou aos municípios em 2004 – “Perda do FUNDEF”.

O balanço orçamentário ajustado do Estado de Pernambuco, relativo ao exercício de 2004, Quadro I do Balanço Geral, conforme art. 102 e anexo 12 da Lei nº 4.320/64, encontra-se transcrito a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Balanco Orçamentário Consolidado

Receita				Despesa			
Títulos	Previsão	Execução	Diferença	Títulos	Fixação	Execução	Diferença
Receitas Correntes	7.162.385.500,00	7.988.461.821,36	826.076.321,36	Créditos orçamentários e suplementares	9.274.637.388,51	8.280.134.601,37	(994.502.787,14)
Rec. Tributárias	3.701.481.000,00	4.146.648.906,66	445.167.906,66				
Rec. Contribuições	973.437.000,00	1.259.255.208,46	285.818.208,46	Créditos Especiais	108.084.046,99	84.807.272,54	(23.276.774,45)
Rec. Patrimonial	116.492.000,00	88.123.879,11	(28.368.120,89)	Créditos Extraordinários	-	-	-
Rec. Agropecuárias	1.530.000,00	825.037,91	(704.962,09)				
Rec. Industrial	1.658.000,00	154.681,99	(1.503.318,01)				
Rec. Serviços	124.509.500,00	80.587.281,31	(43.922.218,69)				
Transf. Correntes	2.073.020.000,00	2.278.967.404,59	205.947.404,59				
Outras Rec. Correntes	170.258.000,00	133.899.421,33	(36.358.578,67)				
Receitas de Capital	1.016.558.500,00	234.698.888,88	(781.859.611,12)				
Operações de Crédito	231.277.000,00	70.537.347,87	(160.739.652,13)				
Alienação de Bens	100.250.000,00	2878.638,41	(97.371.361,59)				
Amort. Emprést./Financ.	5.105.000,00	341.364,57	(4.763.635,43)				
Transf. Capital	575.312.000,00	160.941.538,03	(414.370.461,97)				
Outras Rec. Capital	104.614.500,00	-	(104.614.500,00)				
SOMA	8.178.944.000,00	8.223.160.710,24	44.216.710,24	SOMA			
DÉFICIT	1.203.777.435,50	56.973.891,13	(1.146.803.544,37)	SUPERÁVIT			
TOTAL	9.382.721.435,50	8.280.134.601,37	(1.102.586.834,13)	TOTAL	9.382.721.435,50	8.280.134.601,37	(1.102.586.834,13)

Fonte: Balanço Geral do Estado 2004.

Quanto ao Balanço Orçamentário apresentado, seguem as seguintes observações:

Déficit de previsão

O déficit de previsão orçamentária apresentado no Balanço Orçamentário (folha 144 do processo), no valor de R\$ 1.203.777.435,50, foi oriundo da abertura de créditos adicionais.

Excesso de arrecadação

O balanço orçamentário ajustado apresentou resultado divergente do balanço original. Este apresentou queda de arrecadação de R\$ 264.758.022,15, em virtude de ter considerado o efeito do resultado com o FUNDEF quando da execução da receita, sem tê-lo considerado na previsão.

Ao se ajustar o balanço orçamentário, de modo a permitir a comparação entre o executado e o previsto, chegou-se a um excesso de arrecadação R\$ 44.216.710,24.

Categoria Econômica	Previsão	Realização	Diferença
Receitas Correntes	7.162.385.500,00	7.988.461.821,36	826.076.321,36
Receitas de Capital	1.016.558.500,00	234.698.888,88	(781.859.611,12)
Excesso de Arrecadação			44.216.710,24

No item 5.3 – Execução da Receita Orçamentária –, encontram-se comentários acerca da previsão dessas receitas.

Economia Orçamentária

O Balanço Orçamentário apresentou uma economia orçamentária, definida como a diferença entre as despesas autorizadas e as despesas realizadas, de R\$ 1.411.561.566,52, diferente do entendimento dessa equipe técnica, que encontrou uma economia orçamentária correspondente a R\$ 1.102.586.834,13, em virtude do ajuste realizado no Balanço Orçamentário, proveniente das contabilizações das transferências recebidas pela União e repassadas aos municípios relativas ao FUNDEF.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Déficit de Execução

O Balanço Orçamentário apresentou um déficit de execução de R\$ 56.973.891,13.

O déficit de execução obtido no exercício (R\$ 56.973.891,13) decorreu do empenhamento das despesas de capital (R\$790.797.920,60) em valor superior ao da soma da realização das receitas de capital (R\$ 234.698.888,88) com o superávit do orçamento corrente (R\$ 499.125.140,59).

5.3 EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Receita orçamentária é aquela arrecadada no próprio exercício. Divide-se em duas categorias econômicas: receitas correntes e de capital. As receitas podem ser arrecadadas diretamente pela Secretaria da Fazenda, órgão central de arrecadação do Estado, **Recursos do Tesouro**, e pelas unidades da administração indireta, integrantes do orçamento fiscal, **Recursos de Outras Fontes**.

Comparativo entre a Receita Prevista e a Arrecadada

Conforme quadro a seguir verifica-se que no total, a receita prevista para o exercício foi plenamente realizada. Como em anos anteriores, a arrecadação de receita corrente superou a previsão, enquanto que a de capital ficou bastante aquém do previsto.

2004	Receita de todas as fontes (R\$ 1,00)		% realiz/prev.
	Prevista	Realizada	
Rec. Corrente	7.162.385.500,00	7.988.461.821,36	111,53
Rec. Capital	1.016.558.500,00	234.698.888,88	23,09
Receita Total	8.178.944.000,00	8.223.160.710,24	100,54

No detalhamento da receita de Tesouro e Outras Fontes constante do quadro a seguir observa-se o mesmo comportamento: receita corrente superou a previsão enquanto que a receita de capital se realizou em valores bem inferiores ao previsto.

2004	Receitas do Tesouro (R\$ 1,00)		% realiz/prev.	Receitas de Outras Fontes (R\$ 1,00)		% realiz/prev.
	Prevista	Realizada		Prevista	Realizada	
Rec. Corrente	5.659.336.500,00	6.051.236.295,28	106,92	1.503.049.000,00	1.937.225.526,08	128,89
Rec. Capital	721.262.000,00	184.272.577,54	25,55	295.296.500,00	50.426.311,34	17,08
Receita Total	6.380.598.500,00	6.235.508.872,82	97,73	1.798.345.500,00	1.987.651.837,42	110,53

Fonte: Lei Orçamentária 2004 e Balanço Geral do Estado 2004

Receitas Correntes

Como de costume, a previsão das receitas correntes do Tesouro foi um pouco subestimada, tendo a realização dessas receitas superado em aproximadamente 7% a estimativa inicial. Dessa forma, verifica-se que o Governo dispõe de mecanismos de previsão de receitas que lhe dão segurança quanto ao montante que poderá ser despendido com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas com manutenção de sua estrutura administrativa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto às receitas de Outras Fontes no exercício de 2004, a realização ficou aproximadamente 29% acima da previsão inicial. Esse excesso foi ocasionado pela arrecadação de receita de contribuições previdenciárias e contribuições para assistência médica dos servidores, bem como de transferências do SUS, em valores bem mais elevados do que os previstos.

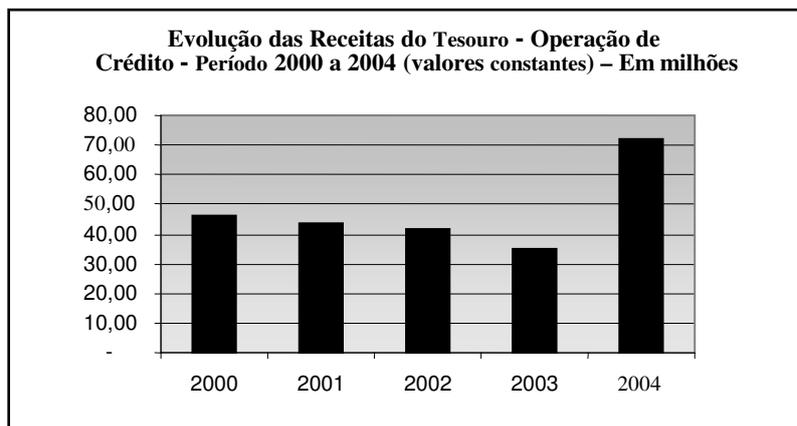
Receitas de Capital

Quanto à estimativa das receitas de capital, como sempre, ocorreu a situação inversa, ou seja, a realização ficou bem aquém da previsão.

O quadro a seguir mostra o comparativo entre a arrecadação e a previsão das principais receitas de capital.

Receita de Capital	Receitas do tesouro (R\$ 1,00)		% realiz/prev.	Receitas de outras fontes (R\$ 1,00)		% realiz/prev.
	Prevista	Realizada		Prevista	Realizada	
Oper. Crédito	231.277.000,00	70.537.347,87	30,50	-	-	-
Alienação	100.000.000,00	1.095.851,45	1,10	250.000,00	1.782.786,96	713,11
Convênios	389.985.000,00	111.838.815,22	28,68	139.027.000,00	48.277.159,81	34,73

Apesar da Lei Orçamentária ter autorizado o governo a realizar operações de crédito até o montante de R\$ 231 milhões, no exercício de 2004 foram captados recursos na ordem de R\$ 70,5 milhões. As receitas de operação de crédito a anos vem sendo superdimensionada tendo em vista a baixa capacidade de pagamento do Estado e as exigências contidas no Programa de Ajuste Fiscal. Maiores detalhes a respeito das operações de crédito realizadas estão no capítulo da dívida consolidada. A seguir apresenta-se gráfico com o montante, a preços constantes, das operações de crédito realizadas no período de 2000 a 2004.



Fonte: Balanço Geral do Estado – Tabela 03

Quanto às alienações, o valor previsto para 2004 tratava-se de alienação de títulos mobiliários relativos a títulos vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação – SFH o que não se realizou. A receita realizada, em valores bastante inferiores, foi referente à alienação de bens móveis (veículos) do Poder Executivo, Tribunal de Contas e Assembléia Legislativa, e alienação de títulos mobiliários referente a ações de linhas telefônicas do Tribunal de Justiça.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto à receita de convênios, a realização foi de 30% do volume de recursos previstos tanto para receitas do Tesouro quanto para receitas de Outras Fontes, a exemplo de anos anteriores.

Análise da receita arrecadada em 2004

Faz-se necessário esclarecer que a legislação obriga os Entes Federados, a incluir nas receitas demonstradas no Balanço Orçamentário, o efeito das contribuições e recebimentos relativos ao FUNDEF.

Essas contas resultam no que se chama “Efeito FUNDEF” que, para o Estado de Pernambuco, representou em 2004 uma “Perda” de R\$ 309 milhões, conforme demonstrado a seguir.

Código da Conta Contábil	Nome da Conta Contábil	Valor em R\$ 1,00
1.7.2.4.01.00	Transferências recebidas do FUNDEF	355.034.088,37
Total de recebimentos do FUNDEF (I)		355.034.088,37
9.1.1.3.02.00	FUNDEF sobre ICMS	409.068.412,00
9.7.2.1.01.01	FUNDEF sobre FPE	247.744.201,00
9.7.2.1.01.12	FUNDEF sobre IPI exportação	1.513.596,60
9.7.2.1.09.01	FUNDEF sobre ICMS desoneração	5.682.611,16
Total deduzido para formação do FUNDEF (II)		664.008.820,76
Perda das receitas estaduais para o FUNDEF (I-II)		(308.974.732,39)

Para proceder a análise da execução da receita no Estado, foi necessário o expurgo das contas do FUNDEF. Dessa forma, as receitas de todas as fontes arrecadadas pelo Estado no exercício de 2004 foram as demonstradas a seguir.

Discriminação	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes	%/total
RECEITAS CORRENTES	6.051.236.295,28	1.937.225.526,08	7.988.461.821,36	97,15
Tributárias	4.052.368.553,68	94.280.352,98	4.146.648.906,66	50,43
Destaque pra ICMS	3.628.095.765,12	-	3.628.095.765,12	44,12
Contribuições	-	1.259.255.208,46	1.259.255.208,46	15,31
Patrimonial	45.855.129,66	42.268.749,45	88.123.879,11	1,07
Agropecuária	-	825.037,91	825.037,91	0,01
Industrial	-	154.681,99	154.681,99	0,00
Serviços	2.349.646,15	78.237.635,16	80.587.281,31	0,98
Transferências Correntes (menos o FUNDEF)	1.846.971.873,05	431.995.531,54	2.278.967.404,59	27,71
Transferências Tributárias da União	1.744.533.381,26	-	1.744.533.381,26	21,21
Destaque para o FPE	1.651.628.009,05	-	1.651.628.009,05	20,09
Outras Receitas Correntes	103.691.092,74	30.208.328,59	133.899.421,33	1,63
RECEITAS DE CAPITAL	184.272.577,54	50.426.311,34	234.698.888,88	2,85
Operações de Crédito	70.537.347,87	-	70.537.347,87	0,86
Alienações de Bens	1.095.851,45	1.782.786,96	2.878.638,41	0,04
Amortização Emprést./Financiamentos	-	341.364,57	341.364,57	0,00
Transferências de Capital	112.639.378,22	48.302.159,81	160.941.538,03	1,96
Outras Receitas de Capital	-	-	-	-
Receita total arrecadada em 2004	6.235.508.872,82	1.987.651.837,42	8.223.160.710,24	100,00
Efeito FUNDEF	(308.974.732,39)	-	(308.974.732,39)	
Total das receitas com o efeito das contas redutoras do FUNDEF	5.926.534.140,43	1.987.651.837,42	7.914.185.977,85	

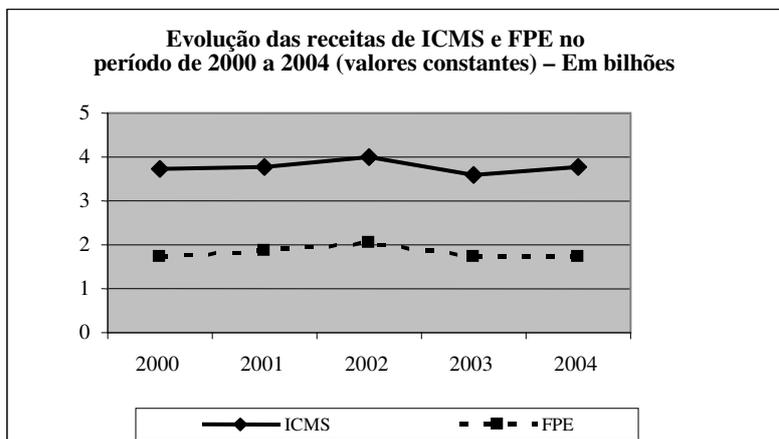
Fonte: Balanço Geral do Estado 2004



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Observando o quadro anterior, verifica-se que:

- As receitas de capital tiveram uma participação de 2,85% na receita total, demonstrando que as despesas de capital foram financiadas em sua maioria com o superávit corrente;
- As receitas tributárias somadas às contribuições e às transferências correntes representaram 93,45% do total da receita;
- As receitas de origem tributária somadas às receitas de transferências tributárias da União, representaram 71,64% do total da arrecadação;
- Os principais componentes da receita tributária arrecadada pelo Estado (ICMS) e transferidas pela União (FPE), juntos representaram 64,21% do seu total. O quadro abaixo mostra o comportamento dessas receitas no período de 2000 a 2004. Observa-se que houve pequena recuperação na arrecadação de ICMS, continuando o FPE no mesmo patamar de 2003.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2004, Tabela 03.

- Destacam-se ainda as receitas de contribuições que representaram 15,31% da receita total realizada, tendo sido arrecadadas pelo FUNAFIN (natureza previdenciária, R\$ 1,2 bilhão) e pelo IRH (assistência médica prestada pelo SASSEPE, R\$ 54,1 milhões). Comparando ao ano anterior, houve crescimento da participação das receitas de contribuições, pois em 2004 caíram as liminares concedidas a parte dos servidores que descontavam alíquotas menores que 13,5% para a previdência, bem como a inclusão definitiva dos inativos e pensionistas no rol de contribuintes da previdência.
- Em relação às transferências voluntárias (convênios) da União, o total arrecadado em 2004 foi de R\$ 270,2 milhões, que representou 3,29% da arrecadação total. Foram transferidos R\$ 61,3 milhões para despesas correntes e R\$ 202,0 milhões para financiar despesas de capital. No quadro a seguir encontram-se as participações das receitas de convênio na arrecadação do Estado no período de 2001 a 2004.

Participação da receita de convênio na arrecadação do exercício

2001	2002	2003	2004
3,59%	6,30%	3,76%	3,29%