



## 3 Gestão Orçamentária

### 3.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamentação

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

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

Art. 124.

.....  
§1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o artigo 165, §9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte:

I – o projeto de *Lei de Diretrizes Orçamentárias* será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 1º de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano;

II – o projeto de lei do *Plano Plurianual*, para vigência, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado, ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

III – os projetos de *Lei Orçamentárias Anuais* do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

IV – o projeto de *Lei de Revisão da Parcela Anual*, a partir do segundo ano do mandato governamental, ano a ano, será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro e devolvido por sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (grifos nossos)

#### 3.1.1 Plano Plurianual - PPA

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 087/2016, de 04 de outubro de 2016, encaminhou o Projeto de Lei Ordinária nº 1.004/2016, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado 2016-2019, para o exercício de 2017, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Durante o trâmite na Assembleia Legislativa, houve a inclusão, em forma de emenda, de alterações sugeridas pelo Secretário de Planejamento e Gestão do Estado,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

acatadas pelo presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação, Relator do Parecer ao Projeto de Lei 1.004/2016. A referida Comissão emitiu o Parecer de Redação Final nº 3286/2016 aprovando o mencionado projeto de lei com a modificação proposta em emenda.

Em 26 de dezembro de 2016 foi sancionada a Lei nº 15.978, que dispôs sobre a revisão do Plano Plurianual, quadriênio 2016 – 2019, para o exercício 2017.

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2017, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, no que se refere às perspectivas de atuação e objetivos estratégicos, e, conforme estabelecido pelo artigo 2º, § 2º, da referida LDO, seu detalhamento em programas e ações ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2017.

A Constituição Estadual, em seu artigo 123, § 2º, estabelece, entre outras atribuições, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO compreenderá as prioridades e metas da administração pública estadual. A LDO para o exercício de 2017 definiu as referidas prioridades e metas no que se refere aos níveis de programação relativos às perspectivas de atuação e objetivos estratégicos, e, conforme estabelecido pelo artigo 2º, § 2º, da referida LDO, seu detalhamento em programas e ações ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2017.

A Lei de Revisão do PPA 2016 – 2019, para o exercício 2017, agrupou os programas e suas respectivas ações em objetivos estratégicos que juntamente com as perspectivas formaram o “Mapa da Estratégia do Governo”. Registra-se que a referida Lei de Revisão do Plano Plurianual, em seus objetivos estratégicos, trouxe todos os programas e ações definidos no PPA 2016 – 2019, para o exercício de 2017, como sendo prioritários.

Ao longo do exercício de 2017 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.

Da mesma forma, os créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. O fato é que, existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactará na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - Parte I, estabeleceu os procedimentos contábeis orçamentários. A Portaria Conjunta STN/SOF



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

nº 02, de 22 de dezembro de 2016, aprovou a Parte I da 7ª edição do MCASP, válido em 2017. A Parte I do MCASP visa reunir conceitos, regras e procedimentos relativos aos atos e fatos orçamentários e seu relacionamento com a contabilidade. Também tem como objetivo a harmonização, por meio do estabelecimento de padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere à receita e à despesa orçamentária, suas classificações, destinações e registros.

Quando das orientações relativas à despesa pública, a Parte I do MCASP – 7ª edição, no que se refere à classificação por estrutura programática, estabelece que:

4.2.3. Classificação por Estrutura Programática

[...]

4.2.3.4. Componentes da programação física

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituída para cada ano. *As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.* (grifo nosso)

[...]

Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação.

A título de exemplos temos, conforme Plano Plurianual 2016-2019, revisão para o exercício de 2017, a ação 4413 – Valorização da Cultura Local e Descentralização das Ações Culturais, e a ação 2095 – Atenção Integral em Saúde Bucal, subdivididas em subações que não podem ser agregadas tendo em vista a natureza distinta dos seus produtos a seguir descritos.

Ação – 4413 – Valorização da Cultura Local e Descentralização das Ações Culturais		
Subação	Produto / Unidade	Meta 2017
Outras medidas	Meta Realizada / Unidade	1
Implantação da rede de pontos de cultura	Unidade Instalada/Aparelhada / Unidade	10
Realização do projeto mestres em movimento	Projeto Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo das paixões	Projeto Aprovado / Unidade	10
Integração entre cultura e educação – projeto outras palavras	Escola Beneficiada / Unidade	4
Realização de ações culturais nos municípios	Ação Executada / Unidade	8
Realização de ações culturais no Festival de Inverno de Garanhuns	Evento Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo carnavalesco	Evento Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo junino	Evento Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo natalino	Evento Realizado / Unidade	1
Ação – 2095 – Atenção Integral em Saúde Bucal		
Subação	Produto / Unidade	Meta 2017
Qualificação das equipes de saúde bucal	Servidor Capacitado / Unidade	5
Fluoretação das águas de abastecimento em Pernambuco	Pessoa Beneficiada / Unidade	2.300.000

**Fonte:** Revisão do Plano Plurianual 2016-2019 para o exercício de 2017.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos. Na Ação 4413 temos como produtos: “meta realizada”, “projeto realizado”, “projeto aprovado”, “escola beneficiada”, “ação executada” e “evento realizado”. Na Ação 2095 temos como produtos: “servidor capacitado” e “pessoa beneficiada”. Necessário se faz uma melhor elaboração das ações e suas subações para que não ocorra o impedimento da agregação, nas ações, das metas estabelecidas nas subações.

Registra-se que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Para aferição de tal atingimento é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2016 - 2019 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.

### **3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 69/2016, de 01 de agosto de 2016, encaminhou o Projeto de Lei nº 928/2016, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Durante o trâmite na Assembleia Legislativa, houve a apresentação de três emendas, sendo uma modificativa, uma de redação e outra aditiva, apresentadas pelo presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação. A referida Comissão emitiu o Parecer nº 2862/2016 aprovando o mencionado projeto de lei com as modificações propostas nas emendas.

Em 14 de setembro de 2016 foi sancionada a Lei nº 15.890, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2017.

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

- Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual:

O artigo 2º da LDO define que as prioridades e metas da administração pública estadual estão estabelecidas nos seguintes níveis de programação: Perspectivas de atuação, objetivos estratégicos, programas e ações. Destes, apenas as perspectivas de atuação e seus objetivos estratégicos estão definidos na LDO. O § 2º do referido artigo remeteu o detalhamento dos demais níveis de programação para o projeto de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2017. Registra-se que a referida Lei de Revisão do Plano Plurianual, em seus objetivos estratégicos, trouxe



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

todos os programas e ações definidos no PPA 2016 – 2019, para o exercício de 2017, como sendo prioritários.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2017, as perspectivas de atuação e os objetivos estratégicos do governo do estado para o referido exercício são:

<p><b>Perspectiva:</b> Gestão Participativa e Transformadora – Pernambuco Fazendo Mais e Melhor.</p>	<p><b>Perspectiva:</b> Desenvolvimento Sustentável – Pernambuco Avançando e Criando Oportunidades.</p>
<p><b>Objetivos Estratégicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Modelo Integrado de Gestão – Disseminar a gestão pública eficaz, ampliar o apoio aos municípios e promover a valorização permanente dos servidores;</li></ul>	<p><b>Objetivos Estratégicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sustentabilidade – Criar novas ações de proteção ambiental e promover novo modelo de desenvolvimento sustentável;</li><li>• Desenvolvimento Rural – Ampliar o desenvolvimento rural, a atividade agropecuária familiar e empresarial;</li><li>• Inovação e Produtividade – Ampliar e qualificar os investimentos em ciência, tecnologia e inovação, aumentar a produtividade e gerar novas oportunidades de emprego e renda;</li><li>• Infraestrutura e Competitividade – Ampliar e qualificar a infraestrutura, atrair empreendimentos estruturadores e promover a política industrial.</li></ul>
<p><b>Perspectiva:</b> Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – Pernambuco Humano e Solidário.</p>	<p><b>Perspectiva:</b> Qualidade de Vida – Pernambuco Vivendo Melhor.</p>
<p><b>Objetivos Estratégicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Direitos Humanos – Avançar na promoção da igualdade e nas políticas de gênero;</li><li>• Cidadania Ativa – Ampliar a eficácia da rede de proteção e assistência social, e a inclusão de grupos em situação de risco nas políticas públicas</li></ul>	<p><b>Objetivos Estratégicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mobilidade e Urbanismo – Melhorar a qualidade do transporte público, a urbanização, o acesso à moradia, ao esporte e ao lazer;</li><li>• Recursos Hídricos e Saneamento – Expandir os serviços de esgotamento sanitário e o acesso à água;</li><li>• Pacto pela Vida – Ampliar as ações de prevenção e repressão qualificadas da violência e de ressocialização, com foco na redução da criminalidade;</li><li>• Pacto pela Saúde – Ampliar o acesso a serviços de saúde de qualidade com atendimento humanizado;</li><li>• Pacto pela Educação – Elevar o nível de escolaridade, a qualidade da educação pública e promover ações de incentivo à cultura.</li></ul>



## **Mudanças de especificações físicas e financeiras das ações no PPA**

O artigo 39 da LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. Observou-se, a exemplo de anos anteriores, que o parágrafo único dispôs sobre a necessidade de proceder às mudanças de especificações físicas e financeiras das ações resultantes de acréscimos ou reduções decorrentes dos créditos suplementares ao Orçamento, conforme recomendação feita por esta Corte de Contas. No entanto, o citado dispositivo determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual não havendo determinação para que conste na própria norma, fato necessário para uma maior transparência.

## **Riscos Fiscais e Reserva de Contingência**

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2017 contivesse reserva de contingência no montante de 0,5% da sua Receita Corrente Líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso III, b, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabeleceu, também, a possibilidade da reserva de contingência ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais que necessitem ser abertos para reforço ou inclusão de dotações orçamentárias, caso não fosse utilizada até 30 de setembro de 2017 nos fins previstos.

Os riscos fiscais previstos foram detalhados no anexo II da LDO e estimados em R\$ 420.000.000,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais com retenção de parcela do ICMS e riscos de execuções fiscais; e demais riscos fiscais oriundos da possibilidade de aprovação do PLP 45/2015, que institui a alíquota única de 3,95% para todos os produtos sujeitos à Substituição Tributária adquiridos por empresas enquadradas no Simples Nacional; e queda no consumo em virtude da crise econômica iniciada no ano de 2015, com a queda no PIB, aumento do desemprego e queda na renda do trabalhador.

## **Projeção de Metas Fiscais – LDO**

As metas fiscais para o exercício de 2017 constaram do anexo I da LDO e estabeleceu como meta anual de Resultado Primário o valor de - R\$ 255.997.700,00 (aproximadamente duzentos e cinquenta e seis milhões de Reais negativos). A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 732.169.330,00. A estimativa do montante da Dívida Pública Consolidada, para o final de 2017, foi de R\$ 16.938.157.260,00.

Conforme o parágrafo II, § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Salientamos que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2017, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN n° 553/2014, que aprovou a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2016.

Ressalta-se, entretanto, que a Portaria STN n° 403, de 28 de junho de 2016, que aprovou a 7ª edição do MDF, é a que passou a ter vigência no exercício de 2017. Registra-se, porém, que os modelos dos anexos de metas fiscais constantes tanto da Portaria STN n° 553/14 quanto da Portaria STN n° 403/16 são os mesmos.

Outras informações trazidas por meio de notas explicativas não podem ser consideradas como memória de cálculo, vez que estas trazem apenas definições já contempladas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, no que diz respeito ao que deve constar nas linhas e colunas do referido Anexo de Metas Fiscais.

Registra-se que o valor do Resultado Nominal de 2017, no valor de R\$ 732.169.300,00, constante do Anexo de Metas Fiscais presente na LDO 2017, diverge do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Anexo, a qual o define como sendo a diferença entre o saldo da Dívida Consolidada em 31 de dezembro de cada ano e 31 de dezembro do ano anterior. No caso do exercício de 2017, temos que tal valor deveria ser R\$ 115.900.540,00 *negativos*, resultante da diferença entre os valores correntes da dívida consolidada de 2017, no valor de R\$ 16.938.157.260,00 (valor presente no Anexo I, A, da LDO 2017) e a dívida consolidada de 2016, no valor de R\$ 17.054.057.800,00 (valor presente no Anexo I, C, da LDO 2017). Salientamos que a Portaria STN n° 403, MDF 7ª Edição, válido para 2017, determinou que para o cálculo do Resultado Nominal fosse utilizado o valor da dívida fiscal líquida diferentemente do que foi adotado pelo estado em seu anexo de metas fiscais que toma por base a dívida consolidada.

Em relação ao resultado primário, o artigo 4º da LDO estabeleceu que este poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária para 2017.

Em nota, constante do anexo de metas fiscais, há a indicação de que “As despesas primárias poderão ser deduzidas no valor correspondente à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme art. 4º desta Lei e Decreto n° 33.714/2009”.

Em razão do Anexo de Metas Fiscais não ter sido instruído com a memória do cálculo realizado pelo estado para a obtenção do resultado primário, não há como se afirmar a subtração dos valores correspondentes à Programação Piloto de Investimento - PPI nas despesas primárias, já que tanto o artigo 4º da LDO 2017 quanto a nota explicativa constante das Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais trazem em seus textos apenas a possibilidade de tal dedução.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2017 correspondeu à Portaria nº 403, de 28 de junho de 2016, 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deverão ser consideradas quando da apuração do resultado primário, ou seja, são subtraídas, juntamente com as demais despesas não financeiras, da receita não financeira, para obtenção do referido resultado.

A previsão do resultado primário na LDO deve ser um indicativo de como será a atuação do governo frente ao seu endividamento. Se positivo, o resultado indicará que, após o pagamento de todas as despesas, haverá recursos para pagamento total ou parcial dos juros da dívida e, dependendo do valor apresentado, da sua amortização. Se negativo, o resultado indicará aumento do endividamento do Estado. Se na apuração do resultado não for considerado como despesa os investimentos do PPI, o valor apresentado ficará majorado, podendo dar a falsa impressão que haverá recursos suficientes para pagamento dos serviços da dívida.

Ressaltamos que a proposição de lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenham as metas fiscais na forma da lei, constitui infração administrativa, conforme disposto no artigo 5º da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Registra-se, entretanto, que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2017, (Doc. 02, páginas 417 e 418), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria da STN nº 403, de 28 de junho de 2016. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 292.214.945,19 *negativos*.

### **3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA**

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 86/2016, de 04 de outubro de 2016, encaminhou o Projeto de Lei nº 1003/2016, referente à Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Durante o trâmite na Assembleia Legislativa, houve a apresentação de 626 emendas das quais 460 foram aprovadas, 156 aprovadas com alteração e 10 rejeitadas. Houve ainda 19 emendas apresentadas pelo Relator Geral sendo 9 vinculadas à reserva parlamentar, 9 não vinculadas à reserva parlamentar e 1 técnica. A Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação emitiu o Parecer nº 3.284/2016, de Redação Final, aprovando o mencionado projeto de lei com as modificações propostas nas emendas, submetendo-o ao Plenário da Assembleia Legislativa.

Em 26 de dezembro de 2016 foi sancionada a Lei nº 15.979, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2017, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º. Foram fixados os seguintes valores na Lei Orçamentária Anual para o exercício 2017.

Tipo de Orçamento	Valor
Orçamento Fiscal	31.915.658.500,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.256.531.300,00
Total	33.172.189.800,00

**Fonte:** Lei Orçamentária 2017

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 3.292.415.500,00, para 2017.

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

- **Inciso I:** autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal, até o limite de 15% da receita corrente estimada. Não houve operação deste tipo em 2017;
- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2017 até o valor de R\$ 1.366.697.700,00, mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita. Em 2017 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 387.473.908,08;
- **Inciso III:** autorizou a dar como garantias das operações de crédito de que tratam os incisos anteriores, receitas de ICMS e FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de educação e saúde;
- **Inciso IV:** autorizou o Governo do Estado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite correspondente a 20% do total da despesa fixada na LOA. Para o orçamento fiscal esse limite correspondeu ao valor total de R\$ 6.383.131.700,00. Verificou-se que o montante utilizado R\$ 6.465.868.244,02<sup>1</sup>, ficou acima do valor autorizado, correspondendo a 101,30% do referido limite, não cumprindo, portanto, o citado dispositivo;

---

<sup>1</sup> Este valor já contempla a inclusão dos valores dos convênios e operações de crédito, previstos na LOA, que serviram como fonte para abertura de crédito suplementar, por decreto, ao longo do exercício de 2017. O valor total dos convênios que não se enquadraram na exclusão prevista no inciso VI do artigo 10 da LOA foi de R\$ 82.449.564,35 (O detalhamento do referido valor encontra-se no tópico “Convênios que não devem ser excluídos do limite para abertura de créditos suplementares por decreto” deste capítulo). O valor da Operação de Crédito que não se enquadra na referida exclusão foi de R\$ 292.000,00 (Ver tópico “Convênios” deste capítulo). Estes valores somados aos R\$ 6.383.126.679,67, proveniente dos demais decretos de crédito suplementar que não tiveram como fonte de abertura os convênios e Operações de Crédito, totaliza o montante de R\$ 6.465.868.244,02.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

- **Inciso V:** permitiu abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir *deficit* e cobrir necessidades operacionais dessas entidades, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, por meio de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiados por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2017 todas as unidades orçamentárias respeitaram o limite autorizado neste inciso V da Lei Orçamentária;
- **Inciso VI:** Excluiu do limite para abertura de créditos suplementares diretamente por decreto aqueles cujas fontes de abertura sejam convênios e operações de crédito não previstos, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias. Na lei orçamentária foram explicitados os convênios e as operações de crédito contemplados nas suas previsões. Observou-se, entretanto, que, quando da abertura dos créditos suplementares cujas fontes foram convênios e operações de crédito, houve decretos com a indicação de exclusão do limite mencionado, previsto neste inciso da LOA, mesmo nos casos em que os convênios e operações de crédito já estavam contemplados nas previsões da Lei Orçamentária para o exercício de 2017. O Detalhamento dos mencionados convênios está mais adiante no tópico “Convênio/Convênios que não devem ser excluídos do limite para abertura de créditos suplementares por decreto” e os das operações de crédito no tópico “Operações de Crédito”.

Na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2017 foram seguidas as determinações contidas na Lei 15.890, de 14 de setembro de 2016, LDO para 2017, 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.

### **Demonstrativos da Programação Piloto de Investimento - PPI**

A LOA 2017 apresentou a relação dos investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI, detalhando o montante correspondente aos programas de governo selecionados. O valor total foi fixado em R\$ 306.161.600,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$.273.161.600,00 do programa “Ampliação e Melhoramento da Malha Viária do Estado – Caminhos da Integração”; e R\$ 33.000.000,00 do programa “Ampliação e Adequação da Infraestrutura Portuária”.

Conforme nota constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, exercício 2017, o valor total do PPI poderia ser deduzido das despesas primárias quando do cálculo do resultado primário, item integrante do referido Anexo. Registra-se que tal procedimento, se implementado, difere da metodologia definida pela STN.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

### **Compatibilização às Metas de Política Fiscal - LOA**

Os valores das receitas total e primárias, das despesas total e primárias, assim como do resultado primário, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2017, diferiram do previsto na LDO/2017. Em nota explicativa do demonstrativo de compatibilização, a SEPLAG/SEFAZ, informou que tais diferenças “decorreram de pequeno acréscimo correspondente a 0,28% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas diretamente arrecadas por alguns órgãos estaduais do Poder Executivo e de Outros Poderes, e de receitas oriundas de convênios e operações de crédito, firmados e a firmar, com consequente rebatimento na despesa fixada e no resultado primário”.

**Resultado Primário** – Mudança da meta de resultado primário de R\$ 255.997.700,00 *negativos* para R\$ 253.372.700,00 *negativos*.

**Resultado Nominal** - o Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2017 manteve a meta de resultado nominal, que se refere à diferença entre o saldo da Dívida Consolidada em 31 de dezembro de 2017 com o saldo da referida dívida em 31 de dezembro do ano anterior, em R\$ 732.169.330,00, prevista na LDO.

### **Receita Corrente Líquida e Reserva de Contingência**

A Lei Orçamentária Anual para 2017 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 20.711.135.100,00, receita esta que serve de parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Conforme art. 22 da LDO para o exercício de 2017 a reserva de contingência constante da LOA 2017 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 103.555.675,50. Entretanto, a LOA 2017 trouxe o valor R\$ 10.355.600,00 como sendo o da reserva de contingência, ou seja, dez vezes abaixo do estabelecido pela LDO.

### **Orçamento de Investimento das Empresas**

O Orçamento de Investimento das Empresas do Estado de Pernambuco é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, segundo critérios da LRF, conforme artigo 5º, § 4º, cc o artigo 6º, § 1º, da LDO. Para esse grupo de empresas, as dotações orçamentárias referem-se apenas aos investimentos. As demais empresas encontram-se no Orçamento Fiscal, com todas as receitas estimadas e despesas fixadas, quer de custeio, quer de capital.

Integraram o Orçamento de Investimento em 2017 as seguintes empresas:

- Companhia Editora de Pernambuco – CEPE;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A – LAFEPE;
- SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

- Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA;
- Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD-DIPER;
- Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS;
- Porto do Recife S/A;
- Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – COPERTRENS;
- Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - AGEFEPE.

Observou-se que houve, em 2017, uma diminuição no montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando de R\$ 1.536.955.000,00, em 2016, para R\$ 1.256.531.300,00, em 2017.

### **Ausência na LOA 2016 dos valores das metas físicas**

A Lei Orçamentária Anual 2017 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

A apresentação de metas físicas na Lei Orçamentária Anual encontra-se respaldada no princípio orçamentário da transparência. O conhecimento dos aspectos relacionados aos gastos públicos é de suma importância, pois proporciona informações de melhor qualidade aos cidadãos.

Ademais, as Resoluções do Tribunal de Contas do Estado que disciplinam as prestações de contas de gestão estaduais solicitam, entre outros documentos, o envio do relatório de desempenho da gestão contendo os resultados físicos e financeiros obtidos com os programas finalísticos fixados na LOA. Para tanto, necessário se faz a existência das metas físicas na Lei Orçamentária Anual.

### **Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal**

Em 2017 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 6.497.159.813,02, que representou aproximadamente 20,36% do total da despesa fixada inicialmente no orçamento fiscal de R\$ 31.915.658.500,00.

Os créditos abertos foram do tipo suplementar e especial. Não houve abertura de crédito extraordinário e extraordinário no exercício de 2017. Essas alterações orçamentárias estão apresentadas a seguir, de forma resumida.

#### **Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos**

**Em R\$**

<b>Crédito Adicional</b>	<b>Tesouro</b>	<b>Outras Fontes</b>	<b>Todas as Fontes</b>
Suplementar	5.236.067.352,32	1.247.915.522,94	6.483.982.875,26
Especial	3.590.000,00	9.586.937,76	13.176.937,76
Extraordinário	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5.239.657.352,32</b>	<b>1.257.502.460,70</b>	<b>6.497.159.813,02</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2017.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

No exercício de 2017 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 99,80% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 0,20% do total dos créditos adicionais abertos no referido exercício.

### **Créditos adicionais por fontes de abertura**

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2017:

#### **Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais - Orçamento Fiscal 2017 – Todas as Fontes** Em R\$

Credito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Convênio	Superávit Financeiro	Operação de Crédito
Suplementar	4.126.827.753,39	1.131.445.312,79	96.364.195,59	1.129.053.613,49	292.000,00
Especial	13.176.973,76	-	-	-	-
Extraordinário	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>4.140.004.691,15</b>	<b>1.131.445.312,79</b>	<b>96.364.195,59</b>	<b>1.129.053.613,49</b>	<b>292.000,00</b>

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2017.

A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal correspondeu a 63,72% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas. O excesso de arrecadação serviu como fonte de abertura em 17,41% dos créditos adicionais, os superávits financeiros em 17,38% dos referidos créditos, os convênios em 1,48% e as operações de crédito em 0,004%.

A abertura de créditos adicionais por anulação não altera o valor total do referido orçamento, uma vez que remaneja dotações existentes em uma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes. No entanto, esse remanejamento propicia, na execução do orçamento, uma ponderação diferente das ações governamentais que foram planejadas inicialmente e aprovadas pelo poder Legislativo, já que privilegia determinadas ações em detrimento de outras.

As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 7,39% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 31.915.658.500,00 para R\$ 34.272.813.621,87.

A seguir tem-se um maior detalhamento das referidas fontes de financiamento.

### **Anulação**

A maioria dos créditos adicionais teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. Ao final do exercício, aproximadamente 12,93% das dotações inicialmente constantes do orçamento fiscal foram anuladas.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

*Anulação da dotação prevista para reserva de contingência*

A dotação inicialmente fixada para a reserva de contingência na Lei Orçamentária para 2017 foi de R\$ 10.355.600,00.

Ao longo do exercício não houve a necessidade de utilização da referida dotação no atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A Lei nº 15.890, de 14 de setembro de 2016 (LDO 2017), em seu artigo 22, § 2º, estipulou que, na hipótese de não utilização da referida dotação nos fins previstos até 30 de setembro de 2016, esta poderia ser destinada a cobertura de créditos suplementares e especiais.

A partir de 02 de outubro de 2017, a reserva de contingência passou a ser anulada em favor das seguintes unidades orçamentárias:

UOs favorecidas pela anulação da reserva de contingência inicialmente fixada		Em R\$
Unidade Orçamentária - UO		Valor
Código	Nome	
00505	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM	7.979.458,00
00119	Secretaria de Planejamento e Gestão	310.000,00
00609	Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB	452.944,64
00405	Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia - FACEPE	372.000,00
00127	Defensoria Pública do Estado	1.034.786,70
00106	Secretaria de Administração	82.841,71
00109	Secretaria da Fazenda	123.568,95
<b>Total</b>		<b>10.355.600,00</b>

**Fonte:** Decretos 45.089, 45.138, 45.178, 45.237, 45.478, 45.482, 45.516, todos do ano de 2017.

*Acréscimo em dotação utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação*

O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. A título de exemplo, temos o Decreto nº 45.187, de 26 de outubro de 2017, cujas fontes de anulação de dotação foram de recursos de convênios (0102) e Recursos do Fundo Rodoviário, Ferroviário e Aquaviário de Pernambuco - FURPE (0246) e a suplementação da dotação foi realizada na fonte de recursos ordinários (0101). Os recursos ordinários têm como lastro as receitas provenientes de impostos cuja destinação no início do ano é em sua totalidade distribuída em diversas dotações presentes na LOA. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescentando dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida. Tal fato vem possibilitando o estouro das fontes de recursos, em especial a fonte 0101 – Recursos Ordinários, cuja disponibilidade financeira apresenta-se negativa. Convém ressaltar que, caso haja arrecadação acima do previsto, existe a fonte de abertura de crédito “Excesso de Arrecadação”.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª edição (válido para o exercício de 2017) em seu anexo de “Perguntas e Respostas” (Procedimentos Contábeis Orçamentários/Despesa Orçamentária/Crédito orçamentário (inicial e adicional)) apresenta o seguinte questionamento: “33 – Na movimentação de recursos orçamentários, mediante a abertura de créditos adicionais, devem ser observadas as fontes de recursos, ou seja, não poderão ser cancelados os recursos de uma fonte para suplementar outra fonte (fontes diferentes)?”. Em resposta temos a seguinte explicação: “O cancelamento do crédito orçamentário, parcial ou total, não muda a classificação da fonte de recurso. A realização do crédito adicional deverá sempre obedecer a vinculação do recurso disponível.”.

Com vistas a diagnosticar procedimentos, quantificar distorções e propor modelo de acompanhamento das disponibilidades financeiras, foi instituído, pelo estado, grupo de trabalho por meio do Decreto 39.248/13. Dentre as recomendações presentes no relatório do referido grupo, cujo tema foi “Disponibilidade por Fonte de Recursos”, destaca-se a de instituir grupo técnico que dentre outras atribuições estaria a de “estabelecer instrumentos de travas e ou alertas na SEPLAG de modo a evitar que sejam concedidas dotações superiores a suportadas pela respectiva fonte”. O referido relatório foi enviado a este Tribunal de Contas por meio do Ofício nº 658/2014 – GSF. A referida recomendação guarda correlação ao tema exposto.

### **Excesso de Arrecadação**

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, em 2017, alcançaram o montante de R\$ 1.131.445.312,79, assim distribuídos, por item de receita:

<b>Em R\$</b>			
<b>Código da Receita</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
1121.99.01	Outras Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia – Arrecad.	6.854.233,42	0,61%
1210.99.01	Contribuição para Assistência Médica dos Servidores Vinculados ao Regime de Previdência Próprio – SASSEPE	41.712.448,15	3,69%
1210.99.03	Contribuição para o SISMEPE	2.800.000,00	0,25%
1311.00.00	Aluguéis	80.000,00	0,01%
1325.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários	2.881.036,54	0,25%
1326.00.00	Remuneração de Depósitos Especiais	393.705,09	0,03%
1333.99.00	Outras Receitas de Concessão e Permissões – Direitos de Uso de Bens Públicos	109.800,00	0,01%
1361.01.00	Receita de Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamento de Pessoal	100.000,00	0,01%
1530.00.00	Receita da Indústria de Construção	200.000,00	0,02%
1600.13.01	Serviços de Inscrição em Concursos Públicos	2.000.000,00	0,18%
1721.01.13	Cota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico- CIDE	3.548.264,15	0,31%
1990.99.01	Outras Receitas - Arrecadação	37.858.882,77	3,35%



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

<b>Código da Receita</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
2430.04.00	Transferência de Instituições Privadas para Despesas Vinculadas	1.530.622,46	0,14%
2471.99.00	Outras Transferências Convênios da União <sup>1</sup>	68.300.000,00	6,04%
2590.00.00	Outras Receitas de Capital	117.996.648,00	10,43%
7210.29.01	Contribuição Patronal Ativo Civil – Operações Intraorçamentárias	398.316.075,16	35,20%
7210.29.97	Contribuição Patronal Complementar Civil – Operações Intraorçamentárias	170.481.974,62	15,07%
7210.29.98	Contribuição Patronal Complementar Militar – Operações Intraorçamentárias	241.683.042,43	21,36%
7600.05.01	Serviços Hospitalares - Operações Intraorçamentárias	34.598.580,00	3,06%
	<b>Total</b>	<b>1.131.445.312,79</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2017.

**Nota:** Decorrentes dos Decretos nº45.449 e nº 45.463.

### **Convênio**

A LDO para 2017, em seu art. 37, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, aquela resultante de convênios e instrumentos congêneres celebrados ou reativados durante o exercício de 2017 e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

Os créditos adicionais abertos em 2017, cujas fontes de financiamento foram convênios, alcançaram o montante de R\$ 96.364.195,59.

*Convênios que não devem ser excluídos do limite para abertura de créditos suplementares por decreto*

Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2017, não foram considerados os valores das dotações que tiveram como fonte de financiamento os convênios novos bem como as operações de crédito que não foram incluídos nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei.

Observou-se que os decretos de créditos suplementares abertos ao longo de 2017, cujas fontes de financiamento tenham sido convênio, trouxeram no seu preâmbulo a indicação de se tratar do disposto no inciso VI da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2017, ou seja, que não entrariam para o cálculo do limite previsto no inciso IV da referida lei por se tratar de convênios não previstos quando da elaboração da mesma. Entretanto, quando confrontados esses convênios com os discriminados no “Demonstrativo dos Convênios Previstos” presentes na LOA de 2017, verificou-se que houve alguns previstos na referida lei orçamentária, e, por conseguinte, deveriam entrar no cálculo do limite autorizado ao Poder Executivo para abertura de crédito suplementar por meio de decreto.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

O “Demonstrativo dos Convênios Previstos” discrimina os convênios por unidade orçamentária. Os convênios estão elencados por sua numeração de fonte de recursos, que possui dez dígitos, sendo os quatro primeiros destinados à definição de serem do tesouro (0102) ou da entidade da administração indireta que o captou (0242), e os seis dígitos restante destinados a explicitar a qual convênio se refere, apresentando uma numeração individualizada.

Em 2017 foi observado que no referido demonstrativo houve a previsão, em muitas unidades orçamentárias, de convênios que não trouxeram sua discriminação completa, havendo a informação apenas de que seriam convênios “A Captar” ou pelo Tesouro ou pela entidade da Administração Indireta, apresentando as codificações 0102000000 e 0242000000, respectivamente.

Desta feita, entende-se que os convênios que serviram como fonte de abertura dos créditos suplementares, se não estiverem discriminados explicitamente no “Demonstrativo dos Convênios Previstos”, passam a ser considerados como os convênios ali descritos como “A Captar” até o limite do valor informado no referido demonstrativo o qual está discriminado por unidade orçamentária.

A seguir temos análise dos valores considerados e os não considerados como inseridos na exceção prevista no inciso VI da LOA 2017 dos decretos que abriram créditos suplementares com base em convênios:

**Em R\$**

<b>Unidade Orçamentária 00406</b>		
<b>Decreto</b>	<b>Valor</b>	<b>Convênios utilizados descritos no Decreto</b>
<b>Decreto 44.120, de 17/02/17</b>	R\$ 10.785.977,21	<u>Celebrados com o FNDE</u> : 3901, de 31/12/2010; 3953, de 30/12/2011. <u>Celebrados com o Fundo Nacional de Saúde - FNS</u> : 3799, de 31/12/2006; <b>4073</b> , de 18/01/2013; 4167, de 26/12/2013; 4179, de 26/12/2013; 4074, de 18/01/2013; 4327, de 12/12/2014; 4449, de 31/12/2015; 4465, de 31/12/2015. <u>Celebrado com a CAPES</u> : 4363, de 04/12/2015, 3964, de 16/10/2012; 3964, de 03/07/2014; <b>4256</b> , de 04/07/2014.
<b>Decreto 44.619, de 20/06/17</b>	R\$ 1.511.818,94	<u>Celebrados com o FNDE</u> : 4168, de 30/12/2013.
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00406</b>		
<u>Detalhados</u> : Fonte: 024200 <b>4256</b> = R\$ 35.500,00; Fonte: 024200 <b>4073</b> = R\$ 100.000,00; <u>A captar</u> : Fonte: 0242000000 = R\$ 1.094.100,00.		
<b>Conclusão</b>		
Há dois convênios detalhados na LOA (4073 e o 4256) além dos convênios a captar. A soma dos mencionados convênios totaliza o valor de R\$ 1.230.000,00. A soma dos decretos acima descritos alcança o valor de R\$ 12.297.796,15. A diferença entre os dois valores chega a R\$ 11.067.796,15, montante que deve ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA. O valor de R\$ 1.230.000,00 não deverá ser incluído em tal exceção.		
<b>Unidade Orçamentária 00112</b>		
<b>Decreto</b>	<b>Valor</b>	<b>Convênios utilizados descritos no Decreto</b>
<b>Decreto 42.167, de 24/02/17</b>	R\$ 8.000.000,00	4461, de 28/12/2015, celebrado com o Ministério do Esporte.
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00112</b>		
<u>Detalhados</u> : Não há para o convênio 4461; <u>A captar</u> : Fonte: 0102000000 = R\$ 13.887.780,00.		
<b>Conclusão</b>		



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 13.887.780,00. O valor do decreto acima descrito é de R\$ 8.000.000,00. Por ser o valor do decreto menor que o valor previsto na LOA, o valor do decreto, de R\$ 8.000.000,00, não deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.

**Unidade Orçamentária 00104**

Decreto	Valor do Convênio	Convênios utilizados descritos no Decreto
Decreto 44.185, de 06/03/17	R\$ 1.183.006,98	4419 e 4420, celebrado com a Secretaria de Governo da Presidência da República.

**Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00112**

*Detalhados:* Não há para os convênios 4419 e 4420;

*A captar:* Não há.

**Conclusão**

Não há previsão na LOA de convênios a captar nem dos convênios referidos no Decreto nº 44.185. Logo, o valor do decreto acima descrito, de R\$ 1.183.006,98 deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.

**Unidade Orçamentária 00111**

Decreto	Valor	Convênios utilizados descritos no Decreto
Decreto 44.222, de 13/03/17	R\$ 213.400,00	3928, de 28/12/2012, celebrado com a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República
Decreto 44.303, de 06/04/17	R\$ 50.000,00	3928, de 28/12/2012, celebrado com a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República

**Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00111**

*Detalhados:* Não há;

*A captar:* Fonte: 0102000000 = R\$ 49.600,00.

**Conclusão**

Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 49.600,00. A soma dos decretos acima descritos alcança o valor de R\$ 263.400,00. A diferença entre os dois valores chega a R\$ 213.800,00, montante que deve ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA. O valor de R\$ 49.600,00 não deverá ser incluído em tal exceção.

**Unidade Orçamentária 00404**

Decreto	Valor	Convênios utilizados descritos no Decreto
Decreto 42.167, de 24/02/17	R\$ 1.783.976,11	Celebrado com o FNS: 4224, de 29/12/2013; 4341, de 13/11/2014; 4342, de 14/11/2014; 4343, de 18/11/2014; 4518, de 28/09/2016.

**Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00404**

*Detalhados:* Não há;

*A captar:* Fonte: 0242000000 = R\$ 610.000,00.

**Conclusão**

Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 610.000,00. O valor do decreto acima descrito é de R\$ 1.783.976,11. A diferença entre os dois valores chega a R\$ 1.173.976,11, montante que deve ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA. O valor de R\$ 610.000,00 não deverá ser incluído em tal exceção.

**Unidade Orçamentária 00309**

Decreto	Valor	Convênios utilizados descritos no Decreto
Decreto 44.445, de 16/05/17	R\$ 98.542,00	Celebrado com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: 4244, de 01/07/2014; 4245, de 08/07/2014; 4246, de 08/07/2014.
Decreto 44.515, de 31/05/17	R\$ 490.510,00	Celebrado com o FNS: 4469, de 21/06/2016.

**Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00309**

*Detalhados:* Não há;

*A captar:* Fonte: 0242000000 = R\$ 313.000,00.

**Conclusão**

Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 313.000,00. A soma dos decretos acima descritos alcança o valor de R\$ 589.052,00. A diferença entre os dois valores chega a R\$ 276.052,00, montante que deve ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA. O valor de R\$ 313.000,00 não deverá ser incluído em tal exceção.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

<b>Unidade Orçamentária 00203</b>		
<b>Decreto</b>	<b>Valor</b>	<b>Convênios utilizados descritos no Decreto</b>
<b>Decreto 44.639, de 27/06/17</b>	R\$ 72.000,00	<u>Celebrado com a AD/DIPER: 4515, de 01/02/2017.</u>
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00203</b>		
<i>Detalhados:</i> Não há para o convênio 4515; <i>A captar:</i> Fonte: 0242000000 = R\$ 6.943.000,00.		
<b>Conclusão</b>		
Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 6.943.000,00. O valor do decreto acima descrito é de R\$ 72.000,00. Por ser o valor do decreto menor que o valor previsto na LOA, o valor do decreto, de R\$ 72.000,00, não deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.		
<b>Unidade Orçamentária 00108</b>		
<b>Decreto</b>	<b>Valor</b>	<b>Convênios utilizados descritos no Decreto</b>
<b>Decreto 44.698, de 10/06/17</b>	R\$ 19.900.000,00	<u>Celebrado com o FNDE: 4491, de 11/10/2016.</u>
<b>Decreto 44.982, de 12/09/17</b>	R\$ 9.000.000,00	<u>Celebrado com o FNDE: 1371, de 14/01/1999.</u>
<b>Decreto 45.118, de 11/10/17</b>	R\$ 10.915.786,48	<u>Celebrado com o FNDE: 4406, de 01/03/2016; 2391, de 20/04/2006.</u>
<b>Decreto 45.231, de 06/11/17</b>	R\$ 223.173,82	<u>Celebrado com o FNDE: 4476, de 23/12/2016.</u>
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00108</b>		
<i>Detalhados:</i> Não há para os convênios 4491, 1371, 4406 e 4476; <i>A captar:</i> Fonte: 0102000000 = R\$ 112.722.000,00.		
<b>Conclusão</b>		
Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 112.722.000,00. A soma dos decretos acima descritos alcança o valor de R\$ 40.038.960,30. Por ser a soma dos valores dos decretos menor que o valor previsto na LOA, o somatório dos valores dos decretos, de R\$ 40.038.960,30, não deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.		
<b>Unidade Orçamentária 00138</b>		
<b>Decreto</b>	<b>Valor</b>	<b>Convênios utilizados descritos no Decreto</b>
<b>Decreto 44.874, de 15/08/17</b>	R\$ 1.136.004,05	<u>Celebrado com o Ministério da Justiça: 4487, de 03/01/2017.</u>
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00138</b>		
<i>Detalhados:</i> Não há; <i>A captar:</i> Fonte: 0102000000 = R\$ 3.203.000,00.		
<b>Conclusão</b>		
Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 3.203.000,00. O valor do decreto acima descrito é de R\$ 1.136.004,05. Por ser o valor do decreto menor que o valor previsto na LOA, o valor do decreto, de R\$ 1.136.004,05, não deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.		
<b>Unidade Orçamentária 00306</b>		
<b>Decreto</b>	<b>Valor</b>	<b>Convênios utilizados descritos no Decreto</b>
<b>Decreto 45.094, de 04/10/17</b>	R\$ 11.000.000,00	<u>Celebrado com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT: 3295, de 15/07/2008.</u>
<b>Decreto 45.308, de 16/11/17</b>	R\$ 20.000.000,00	<u>Celebrado com o DNIT: 4438, de 01/04/2016.</u>
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00306</b>		
<i>Detalhados:</i> Não há; <i>A captar:</i> Fonte: 0242000000 = R\$ 42.742.900,00.		
<b>Conclusão</b>		
Há previsão na LOA de convênios a captar no valor de R\$ 42.742.900,00. A soma dos decretos acima descritos alcança o valor de R\$ 31.000.000,00. Por ser a soma dos valores dos decretos menor que o valor previsto na LOA, o somatório dos valores dos decretos, de R\$ 31.000.000,00, não deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.		

**Fonte:** Decretos de créditos suplementares abertos em 2017 e Lei Orçamentária Anual 2017.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Registra-se que os decretos de abertura de créditos suplementares cujas fontes sejam convênios já previstos na Lei Orçamentária Anual devem ser considerados na verificação do limite a que se refere o inciso IV, do artigo 10, da referida lei, uma vez que não se enquadram na exceção prevista no inciso VI do mesmo artigo.

Conforme o levantamento realizado, presente na tabela anterior, dos R\$ 96.364.195,59, referentes aos créditos suplementares abertos com base em convênios, apenas o valor de R\$ 13.914.631,24 está inserido na exceção prevista no inciso VI da LOA, estando os R\$ 82.449.564,35 restantes incluídos no montante a ser considerado quando da verificação do limite estabelecido no inciso IV da LOA.

### **Superávit Financeiro**

Ao longo do exercício de 2017 foram abertos créditos adicionais, cuja origem dos recursos foi superávit financeiro, no valor de R\$ 1.129.053.613,49. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2016, que serviram de base para abertura dos referidos créditos adicionais, constatou-se, à exceção do crédito suplementar aberto pelo Decreto nº 45.004/17, suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas.

O Decreto nº 45.004, de 18 de setembro de 2017, abriu ao Orçamento Fiscal do Estado, relativo ao exercício de 2017, crédito suplementar no valor de R\$ 26.800.000,00 em favor da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Em seu artigo 2º, o referido decreto cita que os recursos necessários seriam provenientes do superávit financeiro de 2016, apurado no Balanço da Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, em 31/12/2016, na fonte de recursos 0261 – Recursos Captados para Compensação Ambiental. Quando da verificação, no e-Fisco, do saldo existente na referida fonte de recursos na Unidade Gestora 610801 (CPRH), verificou-se que o somatório dos saldos existentes na fonte 0261 era de R\$ 11.320.470,65, valor insuficiente para dar suporte ao crédito de R\$ 26.800.000,00 aberto pelo referido decreto.

### **Operações de crédito**

Os créditos adicionais abertos em 2017, cujas fontes de financiamento foram operações de crédito, alcançaram o montante de R\$ 292.000,00.

Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2017, não foram considerados os valores das dotações que tiveram como fonte de financiamento os convênios novos bem como as operações de crédito que não foram incluídos nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei.

Observou-se que o Decreto 45.029, de 26 de setembro de 2017, de crédito suplementar, que teve como parte da fonte de financiamento a operação de crédito, trouxe no seu preâmbulo a indicação de se tratar do disposto no inciso VI da Lei





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Orçamentária Anual – LOA de 2017, ou seja, que não entrariam para o cálculo do limite previsto no inciso IV da referida lei por se tratar de operação de crédito não prevista quando da elaboração da mesma. Entretanto, quando confrontados essa operação de crédito com as discriminadas no “Demonstrativo das Operações de Crédito Previstas” presente na LOA de 2017, verificou-se que houve a sua previsão na referida lei orçamentária, e, por conseguinte, deveria entrar no cálculo do limite autorizado ao Poder Executivo para abertura de crédito suplementar por meio de decreto.

O “Demonstrativo das Operações de Crédito Previstas” discrimina as operações de crédito por unidade orçamentária. Estas estão elencadas por sua numeração de fonte de recursos, que possui dez dígitos, sendo os seis últimos dígitos destinados a explicitar a qual operação de crédito se refere, apresentando uma numeração individualizada.

Em 2017 foi observado que no referido demonstrativo houve a previsão, em muitas unidades orçamentárias, de operações de crédito que não trouxeram sua discriminação completa, havendo a informação apenas de que seriam operações de crédito “A Captar”, apresentando as codificações 0103000000 e 0140000000.

O Decreto 45.029, de 26 de setembro de 2017, foi aberto em favor da Defensoria Pública do Estado. No “Demonstrativo das Operações de Crédito Previstas” presente na LOA de 2017 há a indicação de que a referida lei já contemplava operações de crédito destinadas à Defensoria Pública na fonte 0103000000 no valor de R\$ 5.464.000,00, ou seja, o valor apresentado no referido decreto de R\$ 292.000,00 não poderia ser considerado como operação de crédito nova, não prevista na Lei Orçamentária Anual de 2017, pois houve a sua previsão. Logo, o referido valor deverá ser considerado para a verificação do limite previsto no inciso IV da LOA 2017.

### **Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas**

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

### **Orçamento da Defensoria Pública**

A Defensoria Pública do Estado de Pernambuco foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 20, de 09 de junho de 1998, por transformação da Assistência Judiciária do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, compreendendo a orientação, postulação e defesa dos seus direitos e interesses em todos os graus de jurisdição. A Lei Complementar Estadual nº 124, de 02 de julho de 2008, assegurou autonomia funcional, administrativa e financeira.

O orçamento da Defensoria Pública Estadual apresentou incrementos constantes desde a obtenção de sua autonomia financeira até o exercício de 2016. Em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

2017 observou-se uma redução nas dotações destinadas aos diversos grupos de despesa utilizados pelo referido órgão, culminando com um total de dotações inferior ao observado no ano anterior. Os valores e comportamento das despesas autorizadas ao longo de período de 2008 a 2017 encontram-se, respectivamente, na tabela e gráfico a seguir.

**Despesa Autorizada – Defensoria Pública**

Em R\$ 1,00

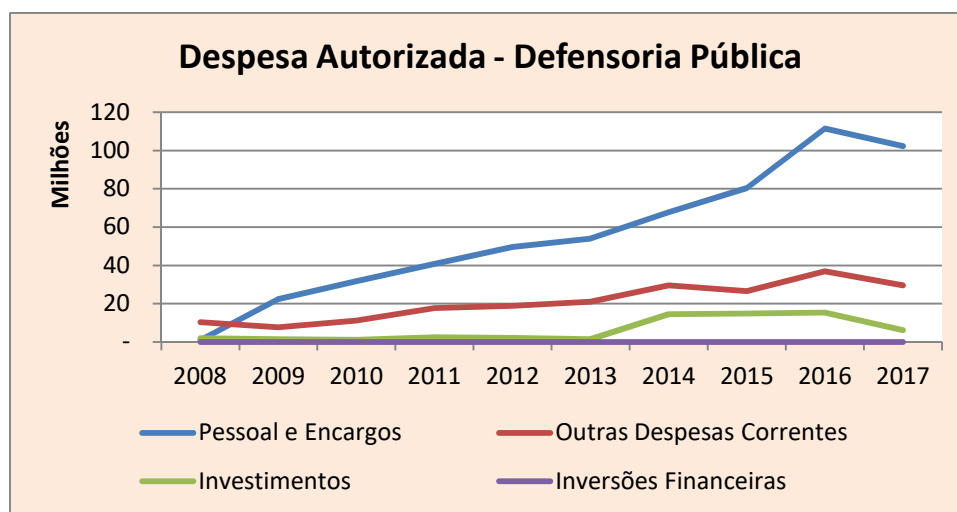
Grupo de Despesa	2008	2009	2010	2011	2012
1	969.865,84	22.317.100,00	31.679.012,92	40.720.175,00	49.636.300,00
3	10.381.176,43	7.760.969,42	11.148.552,94	17.798.863,63	18.962.769,29
4	2.067.373,24	1.427.095,62	1.176.685,62	2.469.216,00	2.160.510,78
5	-	-	-	-	-
Total	13.418.415,51	31.505.165,04	44.004.251,48	60.988.254,63	70.759.580,07

Grupo de Despesa	2013	2014	2015	2016	2017
1	54.032.356,66	67.623.165,00	80.421.499,62	111.478.890,99	102.356.500,00
3	20.987.900,00	29.499.434,16	26.546.082,09	36.943.727,18	29.536.200,00
4	1.573.555,00	14.567.365,84	14.905.000,00	15.446.880,13	6.233.053,55
5	-	500,00	-	-	-
Total	76.593.811,66	111.690.465,00	121.872.581,71	163.869.498,30	138.125.753,55

Fonte: e-Fisco

Nota: Grupos de Despesa = 1 - Pessoal e Encargos; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 - Inversões Financeiras



Fonte: e-Fisco

Ressaltamos que o orçamento da Defensoria Pública deverá apresentar um equacionamento diante das disposições trazidas pela Emenda Constitucional n° 80, de 04 de junho de 2014, que, em seu artigo 2°, altera o artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo em seu §1° o prazo de oito anos para a União, Estados e Distrito Federal contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

### 3.2 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Consolidado, apresentado no Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 215), tem por finalidade reunir as receitas e despesas relativas às unidades orçamentárias integrantes do Orçamento Fiscal.

Em R\$

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = b - a)
<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>	<b>29.619.789.900,00</b>	<b>30.593.709.946,86</b>	<b>31.431.704.325,97</b>	<b>837.994.379,11</b>
Receita Tributária	14.328.325.800	14.335.180.033,42	15.179.190.503,89	844.010.470,47
Receita de Contribuições	4.803.404.400,00	5.658.397.940,36	5.651.935.758,57	(6.462.181,79)
Receita Patrimonial	282.897.000,00	286.461.541,63	412.699.078,10	126.237.536,47
Receita Agropecuária	3.156.700,00	3.156.700,00	1.113.101,23	(2.043.598,77)
Receita Industrial	662.100,00	862.100,00	898.505,29	36.405,29
Receita de Serviços	577.509.300,00	614.107.880,00	622.405.864,77	8.297.984,77
Transferências Correntes	9.091.436.000,00	9.125.286.268,68	8.730.602.794,64	(394.683.474,04)
Outras Receitas Correntes	532.398.600,00	570.257.482,77	832.858.719,48	262.601.236,71
<b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>	<b>2.295.868.600,00</b>	<b>2.550.050.061,52</b>	<b>915.812.540,59</b>	<b>(1.634.237.520,93)</b>
Operações de Crédito	1.366.697.700,00	1.366.989.700,00	387.473.908,08	(979.515.791,92)
Alienação de Bens	6.300.000,00	6.300.000,00	775.852,29	(5.524.147,71)
Amortizações de Empréstimos	1.219.100,00	1.219.100,00	1.874.362,56	655.262,56
Transferências de Capital	891.001.800,00	1.026.894.613,52	363.727.001,73	(663.167.611,79)
Outras Receitas de Capital	30.650.000,00	148.646.648,00	161.961.415,93	13.314.767,93
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III)=(I+II)</b>	<b>31.915.658.500,00</b>	<b>33.143.760.008,38</b>	<b>32.347.516.866,56</b>	<b>(796.243.141,82)</b>
REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)</b>	<b>31.915.658.500,00</b>	<b>33.143.760.008,38</b>	<b>32.347.516.866,56</b>	<b>(796.243.141,82)</b>
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	972.969.577,89	
<b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>	<b>31.915.658.500,00</b>	<b>33.143.760.008,38</b>	<b>33.320.486.444,45</b>	<b>(796.243.141,82)</b>
SADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)		1.129.053.613,49	1.129.053.613,49	0,00
Superávit Financeiro		1.129.053.613,49	1.129.053.613,49	0,00
Reabertura de Créditos Adicionais		0,00	0,00	0,00

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo da Dotação (i = f - e)
<b>DESPESAS CORRENTES (VIII)</b>	28.452.048.300,00	31.486.558.890,09	30.851.047.011,25	30.851.047.011,25	29.772.174.916,14	635.511.878,84
Pessoal e Encargos Sociais	16.364.070.833,00	18.529.137.491,29	18.200.901.903,08	18.200.901.903,08	18.101.251.852,16	328.235.588,21
Juros e Encargos da Dívida	550.886.600,00	527.618.602,35	525.310.442,14	525.310.442,14	523.133.122,78	2.308.160,21
Outras Despesas Correntes	11.537.090.867,00	12.429.802.796,45	12.124.834.666,03	12.124.834.666,03	11.147.789.941,20	304.968.130,42
<b>DESPESAS DE CAPITAL (IX)</b>	3.396.444.200,00	2.742.054.731,78	2.425.963.018,85	2.425.963.018,85	2.205.664.804,37	316.091.712,93
Investimentos	2.097.203.100,00	1.451.609.493,73	1.143.845.958,48	1.143.845.958,48	926.191.153,76	307.763.535,25
Inversões Financeiras	514.760.400,00	488.706.687,15	484.937.115,29	484.937.115,29	484.937.115,29	3.769.571,86
Amortização da Dívida	784.480.700,00	801.738.550,90	797.179.945,08	797.179.945,08	794.536.535,32	4.558.605,82
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA (X)</b>	10.355.600,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>RESERVA DO RPPS</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI)=(VIII+IX+X)</b>	<b>31.858.848.100,00</b>	<b>34.228.613.621,87</b>	<b>32.277.010.030,10</b>	<b>33.277.010.030,10</b>	<b>31.977.839.720,51</b>	<b>951.603.591,77</b>
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XII)	58.810.400,00	44.200.000,00	43.476.414,35	43.476.414,35	43.476.414,35	723.585,65
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI + XII)</b>	<b>31.915.658.500,00</b>	<b>34.272.813.621,87</b>	<b>33.320.846.444,45</b>	<b>33.320.486.444,45</b>	<b>32.021.316.134,86</b>	<b>952.327.177,42</b>
SUPERÁVIT (XIV)						
<b>TOTAL (XV) = (XIII + XIV)</b>	<b>31.915.658.500,00</b>	<b>34.272.813.621,87</b>	<b>33.320.486.444,45</b>	<b>33.320.486.444,45</b>	<b>32.021.316.134,86</b>	<b>952.327.177,42</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 (doc. 2, p. 215)

O Balanço Orçamentário apurado ao final de 2017 informa que:

- O resultado da execução orçamentária foi deficitário, tendo sido a receita arrecadada menor que a despesa empenhada em R\$ 972.969.577,89;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

- A previsão atualizada da receita, no montante de R\$ 33.143.760.008,38, contempla os valores dos acréscimos causados pela abertura dos créditos adicionais provenientes do excesso de arrecadação, incluindo os convênios, e operações de créditos não previstos na LOA 2017;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 1,13 bilhão de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi superior a inicialmente estimada na LOA em 1,35%;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 2,36 bilhões, incrementando o orçamento fiscal em 7,39%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa realizada) de R\$ 952,33 milhões.

Sobre os dados integrantes da peça acima, são necessárias algumas ressalvas, especialmente aquela contida no item 3.3.

### 3.2.1 Receita Orçamentária

A receita declarada pelo estado no exercício de 2017 foi de R\$ 32,35 bilhões. **Este valor comporta indevidamente o efeito reflexo, nas receitas, da Dotação Orçamentária Específica (DOE)**, que será objeto de comentário no item 3.3.

Também compreende as receitas arrecadadas pelo Estado subtraídas das transferências destinadas ao FUNDEB (procedimento sobre o qual não há crítica).

A ressalva adiante efetuada, contida no item 3.3, torna necessário o ajuste para menor das receitas orçamentárias em R\$ 2,45 bilhões, em virtude do espelhamento a maior nesse valor nas receitas de contribuições do estado. Contudo, isso não invalida comparativos com o exercício anterior, quando já era verificado o mesmo equívoco de contabilização.

O quadro a seguir ilustra o comparativo entre a receita arrecadada de 2017 em relação à arrecadação do ano de 2016 seguindo os mesmos parâmetros. Quando é assim verificado, observa-se que houve um aumento de 6,16% na arrecadação da receita corrente no ano de 2017, bem como na receita de capital, onde esta apresentou um crescimento de 42,44%.

Receita de todas as fontes	Ano		Em R\$
	2017	2016	Varição entre a receita de 2016 e a de 2017 (%)
Receita Corrente após Deduções*	31.431.704.325,97	29.607.751.142,63	6,16
Receita Capital	915.812.540,59	642.944.716,16	42,44
<b>Receita Total</b>	<b>32.347.516.866,56</b>	<b>30.250.695.858,79</b>	<b>6,93</b>

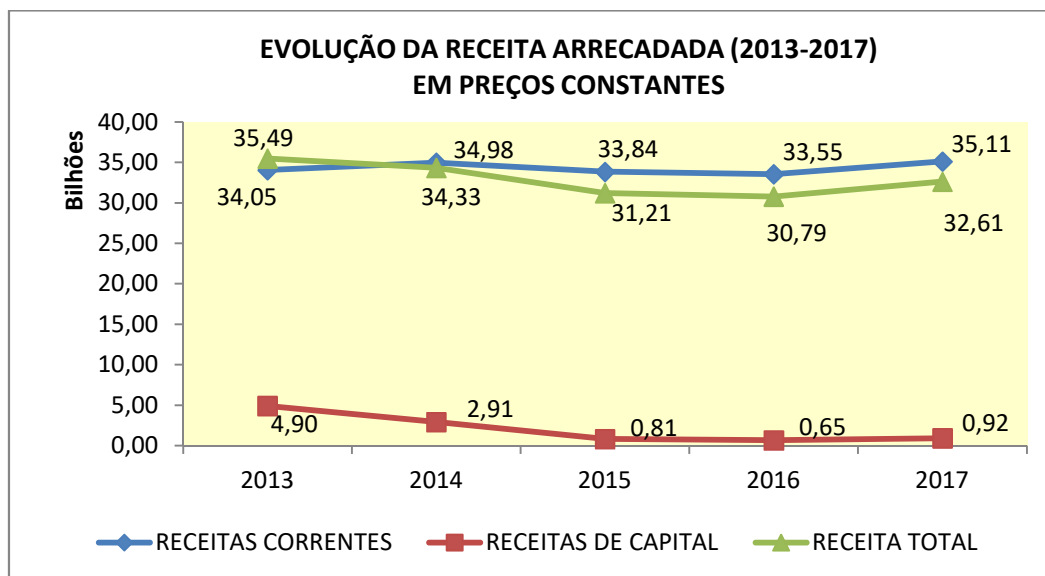
Fonte: Balanço Geral do Estado 2017.

Nota: \* Deduções referentes às transferências ao FUNDEB.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Segue gráfico demonstrando a evolução da receita arrecadada, em valores constantes, ou seja, expressos a preços de dezembro de 2017, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV de 2013 a 2017, conforme dados do Balanço Geral do Estado.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2017, Quadro 84 (doc. 2, p. 518).

**Nota 1:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2017, calculados pelo IGP – DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) da FGV;

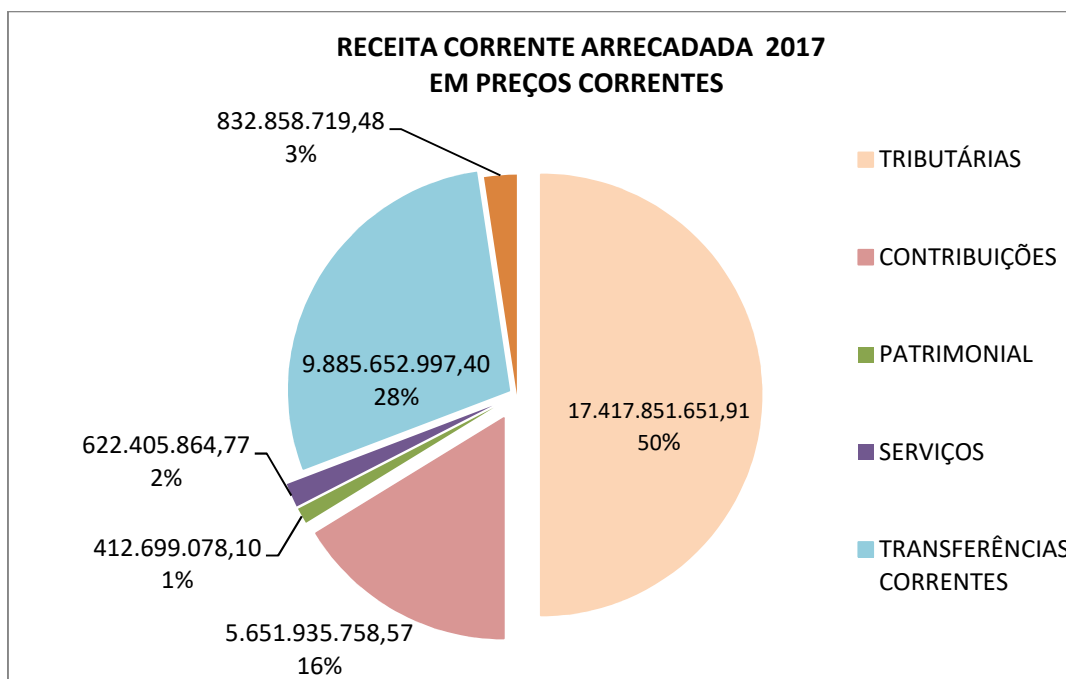
**Nota 2:** Receita total arrecadada deduzidas as transferências ao FUNDEB. Na Receita Total estão incluídas as Receitas Intraorçamentárias (Movimentação de receitas entre órgãos e entidades da Administração Pública).

Observa-se que houve uma queda na receita total no período de 2013 a 2016 passando de R\$ 35,49 bilhões em 2013, para R\$ 30,79 bilhões, em 2016. Em 2017, ocorreu um crescimento de 5,92% em relação ao ano anterior, alcançando o valor de R\$ 32,61 bilhões. As receitas correntes apresentaram um crescimento nos anos de 2014 e 2017, já as receitas de capital apresentaram uma queda no período compreendido entre 2013 e 2016, passando de R\$ 4,90 bilhões para R\$ 651,72 milhões. Em 2017, a receita de capital foi de R\$ 922,35 milhões.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2017, em preços correntes.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 83 (doc. 2, p. 517)

O gráfico anterior indica que em 2017:

- As receitas tributárias somadas às transferências correntes responderam por grande parte da receita corrente, tendo representado 78% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 14.152.878.943,27, tendo este representado 81% dessas receitas;
- As transferências recebidas do FUNDEB e as da complementação da União ao FUNDEB, no valor de R\$ 2.051.521.325,66, juntamente com a cota parte do FPE, no valor de R\$ 5.715.053.857,57, representaram 79% das transferências correntes.

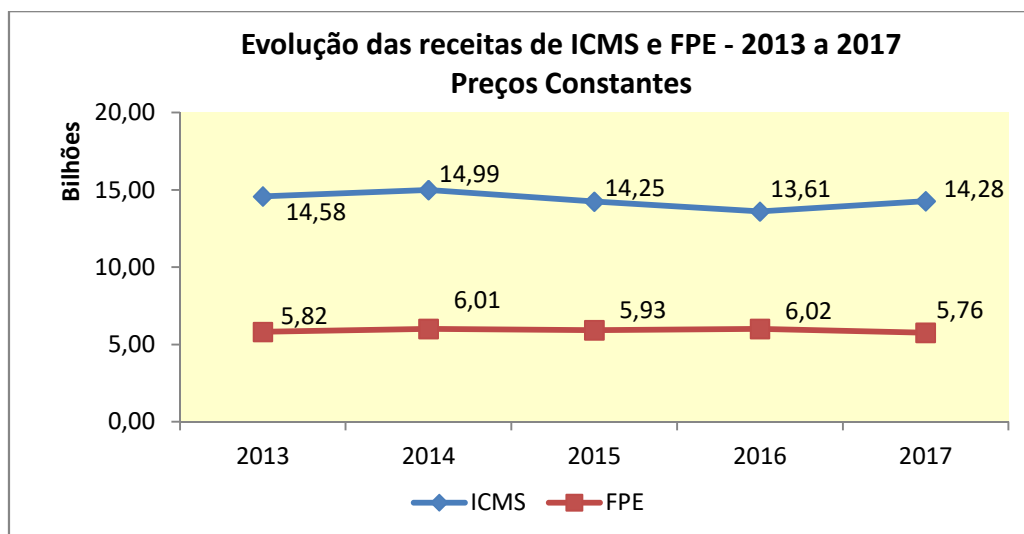
A ressalva a ser efetuada é o dimensionamento contábil a maior das receitas de contribuições em cerca de R\$ 2,45 bilhões, que decorre do fato de o estado processar orçamentariamente o que denomina de Dotação Orçamentária Específica (DOE). Esse aspecto é melhor explicitado no item 3.3 deste Relatório.

De toda forma, mantidos os mesmos parâmetros de contabilização adotados pelo estado em relação ao ano anterior, pode-se resumir no gráfico a seguir o comportamento das receitas de ICMS e FPE, a preços constantes, no período de 2013 a 2017:





ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

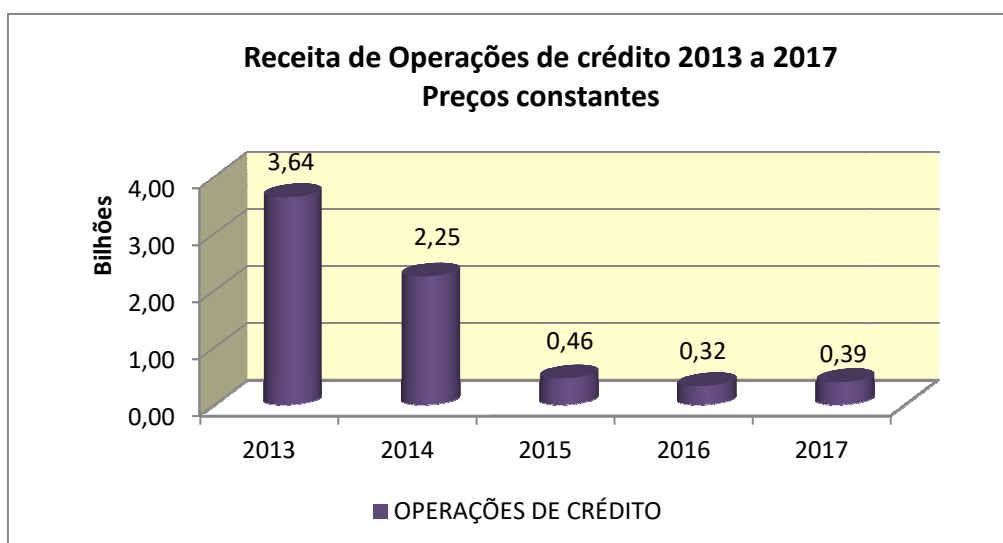


Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 84 (doc. 2, p. 518).

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2017, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.

Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS apresentou uma queda nos anos de 2015 e 2016. Em 2017, a arrecadação teve um crescimento real de 4,94% quando comparado ao ano anterior. Em relação à receita do FPE, observa-se uma oscilação ora crescente ora decrescente. No ano de 2017 houve uma redução de R\$ 255 milhões em relação ao ano de 2016.

As receitas de capital, em 2017, somaram R\$ 922.353.599,69. Desse total, a quantia de R\$ 392.491.390,25 refere-se a operações de crédito, representando 57% dessa receita. O gráfico a seguir demonstra a evolução da receita de operações de crédito, em valores constantes, nos últimos cinco anos.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 84 (doc. 2, p. 518).

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2017, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Observa-se que nos anos de 2013 e 2014 as receitas de operações de crédito chegaram à ordem dos bilhões, sendo o ano de 2013 o que apresentou o maior volume, chegando a R\$ 3,64 bilhões. Nos anos seguintes, registra-se uma forte queda, ficando em R\$ 392,49 milhões ao final de 2017.

A seguir, vamos discorrer sobre a renúncia de receita, especificamente, a renúncia do ICMS no estado de Pernambuco no ano de 2017, bem como comparar os valores da renúncia do ICMS de Pernambuco com alguns estados da região nordeste.

### Renúncia de Receita

Antes de adentrar propriamente nos valores de renúncia do ICMS no estado de Pernambuco, é oportuno se fazer uma breve introdução a respeito da forma federativa do Governo Brasileiro, e como está constituído o Sistema Tributário Nacional no que tange a competência tributária.

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) traz em seu primeiro artigo a forma de estado adotada no Brasil ao mencionar que “a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, e em seu décimo oitavo artigo acrescenta que os entes federativos são todos autônomos.

A fim de desempenhar a referida autonomia a CF 88 estabeleceu em seus artigos 153 a 156 a competência tributária de cada um dos entes da federação.

Sendo assim, cabe aos Estados e ao Distrito Federal, art. 155, instituir três impostos: imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), e imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

Importante registrar que para que um ente federativo exerça sua autonomia de maneira plena dentro dos limites constitucionais impostos, as unidades federadas devem ser independentes umas em relação às outras, o que implica dizer que elas devem gozar de autonomia financeira.

No entanto, sabe-se que a capacidade arrecadatória dos entes federativos não é suficiente para manter a máquina administrativa funcionando de forma minimamente satisfatória. Assim sendo, os estados da federação começam uma corrida para atrair empresas a se instalarem em seu território de forma a fomentar o desenvolvimento regional e captar recursos.

As empresas são atraídas pelos benefícios fiscais oferecidos, o que tem gerado uma disputa entre os entes federativos, a qual é convencionalmente chamada de “guerra fiscal”.

Nos estados, a renúncia de receitas concentrou-se basicamente na concessão de incentivos que desoneram as empresas de recolher o ICMS.

A concessão de benefícios fiscais deve ser feita por meio de lei específica, conforme expresso no art. 150, § 6º da CF 88, que dispõe:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Art. 150 [...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

O art. 155, § 2º, XII, g, da CF 88 estabelece que caberá à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

A Lei Complementar Federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, em vigência, regulamentou a forma como os Estados e o Distrito Federal deverão conceder isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS. A seguir transcrevemos os artigos 1º e 2º da lei supracitada.

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo Único – O disposto neste artigo também se aplica:

I – à redução da base de cálculo;

II – à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III – à concessão de créditos presumidos;

IV – à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V – às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data;

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.

[...]

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

[...]

A partir da leitura do art. 2º acima citado, vê-se que para um estado conceder benefícios fiscais, é necessário que os demais estados estejam de acordo, e assim sendo será celebrado um convênio. O órgão responsável pela elaboração dos convênios de ICMS é o Conselho Nacional de Política Fazendária. No entanto, os estados não vêm cumprindo este dispositivo legal, e por essa razão, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) tem sido ajuizada no Supremo Tribunal Federal.

O Governo do Estado de Pernambuco, sem amparo em convênio com os Estados e o Distrito Federal, criou o Programa de Estímulo à Atividade Portuária que tem por finalidade estimular a ampliação do volume das operações de importação, mediante a concessão de benefícios fiscais.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos por entender que são inconstitucionais a Lei Estadual nº 13.942/2009 e o Decreto Estadual nº 34.560/2010, que instituíram o Programa de Estímulo à Atividade Portuária, ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4498). Tal ação ainda está pendente de julgamento.

A Confederação ajuizou também outras ações para contestar programas semelhantes em diversos estados, a exemplo, da ADI 4493 (Paraná) e ADI 4494 (Santa Catarina).

Vê-se que o descumprimento das regras impostas pela Lei Complementar Federal nº 24/1975 não é uma prática exclusiva do Governo de Pernambuco, vários estados da Federação vem cometendo a mesma infração.

Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, verificou-se que algumas das Ações Direta de Inconstitucionalidade referentes à concessão de benefícios fiscais ainda não foram julgadas, outras tiveram julgamento procedente parcial, e outras tiveram perda do objeto. O que se espera é uma solução definitiva pelo Supremo Tribunal Federal para coibir essa prática, e acabar definitivamente com a guerra fiscal que se instalou entre os estados da Federação.

Outro dispositivo legal deve ser alvo de cumprimento por parte dos estados no que tange a concessão de benefícios fiscais. Trata-se do art. 4º, § 2º, V e o art. 14 ambos da Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, respectivamente. Segue abaixo a transcrição dos citados artigos:

Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[..]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Art. 14 - A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2017 pelo governo de Pernambuco diverge do modelo definido pela Portaria STN nº 403, de 28 de junho de 2016, na qual aprova a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Neste modelo, devem-se demonstrar à modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, isenção, crédito presumido, alteração de alíquota ou redução de base de cálculo), os setores beneficiários favorecidos, a previsão da renúncia para os dois exercícios seguintes e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

No entanto, no demonstrativo publicado na LDO de 2017 constam os parâmetros que foram utilizados para a estimativa de renúncia de receita relativa a incentivos fiscais, e “apenas a variação esperada de renúncia em relação ao estimado para o ano anterior, a preços constantes em janeiro de 2016, utilizando-se uma série histórica e com base em fator de tendência”. Abaixo reproduzimos o quadro publicado na LDO de 2017 com os valores da variação esperada de renúncia para os anos de 2017 a 2019.

Em R\$ mil			
Exercício	Incentivos Fiscais (a)	Receitas Correntes (b)	Participação (a/b)
2017	190.190,77	29.171.002,22	0,65%
2018	189.671,12	29.967.370,58	0,63%
2019	189.671,12	30.605.049,93	0,62%

Fonte: LDO/2017

Observando o quadro acima, temos que a variação esperada de renúncia para o ano de 2017 em relação ao estimado no anterior seria de R\$ 190,19 milhões. Considerando que o valor da renúncia de receita estimada em 2016 foi de R\$ 262.344.550,00, conforme publicado na LOA/2016, teríamos uma estimativa para 2017 de R\$ 452.534.550,77.

No entanto, foi demonstrado na LOA de 2017 o valor de R\$ 2.396.118.095,00 (**dois bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, cento e dezoito mil e noventa e cinco reais**) referente a estimativa da renúncia de receita para o exercício de 2017. Vê-se que o valor publicado na LOA/2017 não atende ao disposto na LDO/2017 nem tampouco ao que estabelece o art. 14, I da LRF. O quadro a seguir reproduz o que foi publicado na LOA 2017.

DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA DA RENÚNCIA E COMPENSAÇÃO DA RECEITA  
EXERCÍCIO DE 2017

ICMS POTENCIAL	ESTIMATIVA DA RENÚNCIA FISCAL	ICMS ESTIMADO
15.847.279.795	2.396.118.095	13.451.161.700

DISTRIBUIÇÃO DA ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA

EXERCÍCIO	DIVERSOS INCENTIVOS FISCAIS	TOTAL
2017	2.396.118.095	2.396.118.095

Fonte: LOA 2017



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Esta Corte de Contas emitiu o Ofício GC 07/DCE/DIPE – Contas do Governo nº 10/2018 (doc. 18, p. 1-2) para a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco solicitando as informações da estimativa da renúncia de receita conforme modelo definido pela STN.

Em resposta ao ofício a SEFAZ-PE enviou a tabela abaixo:

Tributo	Modalidade	Setores /Programas/ Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista			Compensação
			2017	2018	2019	
ICMS	Crédito presumido e diferimento	Setores Industrial e Comercial Atacadista / PRODEPE	1.675.436,55	1.742.629,41	1.795.392,27	Ampliação da base tributária, por meio do aperfeiçoamento dos processos de fiscalização e de acompanhamento dos contribuintes
	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / PEAP	17.071,27	13.011,89	10.403,19	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / PRODEAUTO	685.995,81	630.104,31	720.571,75	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados / PROCALÇADO	4.777,67	6.173,28	7.368,84	
	Demais	Demais	207.241,85	207.992,95	220.324,87	
<b>TOTAL</b>			<b>2.590.523,15</b>	<b>2.599.911,85</b>	<b>2.754.060,92</b>	

**Fonte:** SEFAZ-PE em resposta ao Ofício GC 07/DCE/DIPE – Contas do Governo nº 10/2018 (doc. 18, p. 3)

Vê-se que o valor da renúncia de receita prevista para 2017, R\$ 2.590.523.000,15, informado pela SEFAZ-PE, difere do valor publicado na LOA 2017, R\$ 2.396.118.095,00. A diferença é de R\$ 194.404.905,15.

Devido à divergência, foram solicitados esclarecimentos à SEFAZ-PE, tendo esta apresentado a seguinte explicação que ora resumimos:

O valor informado na LOA 2017 foi levantado em maio de 2016 com base em valores de dedução para investimento informados pelos contribuintes através de DEF - Documentos Econômico-Fiscais remetidos via SEF - Sistema de Escrituração Contábil e Fiscal.

[...]

Na época do levantamento do valor informado na LOA 2017 (maio de 2016, como dito acima), os dados disponíveis relativos ao ano de 2016 eram apenas dos meses de janeiro a abril (4 meses). Assim, o valor para 2016 e 2017 precisaram ser **estimados**. Diferentemente do valor levantado este ano, em resposta ao OFÍCIO GC 07/DCE/DIPE - Contas do Governo nº 10/2018 (quadro “ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA - EXERCÍCIO 2017”), que contém valores **realizados** em 2017.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Vê-se que os valores da estimativa de renúncia publicados na LOA 2017 foram subestimados, demonstrando que a forma e o período (4 meses) de levantamento dos valores não foram adequados. Necessário buscar outra forma de levantamento dos valores de renúncia de receita que se aproximem mais da realidade.

Registra-se a importância de se dar transparência aos valores de renúncia de receita, prática ainda não usual por parte de alguns estados como bem observou Nóbrega (2004, p. 21), que “os incentivos fiscais são concedidos com pouca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem”.

Convergindo com o que foi dito acima, Diniz e Afonso (2014) trazem uma questão que merece atenção do setor público, a saber:

Transparência não pode ser confundida com mera publicidade dos atos e números oficiais, ainda que esta seja pré-requisito para aquela. Além de conhecer, é preciso também compreender o que está por trás das estatísticas – ou seja, seria preciso que houvesse uma explicação oficial sobre o porquê, quando e como realizou aquela forma de gasto público, e também deveria ser possível a quem se interessar fora do governo repetir essa análise e formar sua própria opinião (Diniz e Afonso, 2014, p. 20).

Seguindo o raciocínio de Diniz e Afonso, os governos estaduais deveriam demonstrar em seus portais de transparência, local de ampla visibilidade social, se a renúncia de receita está trazendo desenvolvimento, emprego e renda para seu estado.

Através de um estudo e utilizando os indicadores econômicos e sociais é possível demonstrar os resultados alcançados. O Portal da Transparência do Governo de Pernambuco disponibiliza informações sobre os valores das receitas arrecadadas, a evolução da receita por período, dentre outras. No entanto, não estão disponíveis os valores da renúncia de receita, nem tampouco os resultados alcançados no que tange ao desenvolvimento do estado.

Uma análise sobre a conjuntura socioeconômica do estado de Pernambuco, em 2017, pode ser vista no capítulo 1 - Conjuntura Socioeconômica deste relatório de auditoria, onde apresentamos alguns indicadores econômicos e sociais do estado.

A seguir, será demonstrado um quadro com os valores de renúncia de receita de ICMS, em 2017, bem como da estimativa da receita tributária de 07 (sete) estados da região nordeste que publicaram esses valores na LDO ou na LOA do seu estado.

	<b>Em R\$</b>	
<b>ESTADO</b>	<b>VALOR RENÚNCIA ICMS</b>	<b>VALOR ESTIMADO RECEITA TRIBUTÁRIA</b>
Bahia	3.208.417.000,00	24.399.679.488,00
Pernambuco	2.396.118.095,00	16.484.766.700,00
Paraíba	1.726.226.198,71	*10.593.826.150,00
Ceará	1.099.415,26	13.674.564.109,00
Rio Grande do Norte	379.329.843,00	6.547.001.000,00



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

ESTADO	VALOR RENÚNCIA ICMS	VALOR ESTIMADO RECEITA TRIBUTÁRIA
Alagoas	563.009.280,00	4.418.472.784,00
Maranhão	376.500.000,00	7.565.395.772,00

**Fonte:** LOA e LDO/2017 de cada estado obtidas nos sites das respectivas Secretarias de Planejamento  
**Nota:** O Estado de Sergipe informou na sua LDO/2017 que não há previsão de renúncia de receita para o exercício de 2017, e o estado do Piauí não divulgou a LDO e a LOA no site da Secretaria de Planejamento do seu estado.

**Nota \*:** Não foi possível verificar na LOA/2017 do estado da Paraíba o valor estimado da receita tributária, por essa razão o valor informado no quadro acima diz respeito ao valor estimado da receita total.

Observando o quadro acima, vê-se que o valor da renúncia de ICMS de Pernambuco, R\$ 2,4 bilhões, é bastante superior a dos estados da *Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas e Maranhão*. Comparando com o estado do Ceará que tem uma receita tributária próxima a de Pernambuco, vê-se que o valor da renúncia daquele estado, R\$ 1,1 milhão, foi de 0,01% da sua receita tributária estimada. Já o percentual de renúncia do ICMS de Pernambuco em relação à receita tributária estimada foi de 14,54%.

### 3.2.2 Despesa Orçamentária

No exercício de 2017 foram empenhados R\$ 33.320.486.444,45, dos quais R\$ 1.299.170.309,59 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício), não havendo inscrição de Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício).

Semelhantemente ao apontado para as receitas, tem-se que esse total de R\$ 33,32 bilhões comporta indevidamente o valor processado a título de DOE, que em 2017 atingiu R\$ 2,39 bilhões, conforme será comentado no item 3.3. Conforme o equívoco tenha origem em exercícios anteriores, as análises comparativas com o exercício de 2016, adiante oferecidas, respeitaram o mesmo parâmetro (o da DOE contabilizada como orçamentária), o que terá reflexo no dimensionamento a maior do grupo Despesas de Pessoal e Encargos e, mais especificamente, da função “Previdência Social” nesses exatos R\$ 2,39 bilhões.

### Programa de Trabalho do Governo

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

No entanto, para aferição dos resultados das políticas públicas implantadas pelo ente governamental, é preciso que existam indicadores que expressem a situação encontrada e a desejada após a intervenção governamental. O PPA 2016-2019 não apresentou os indicadores necessários a esse controle.



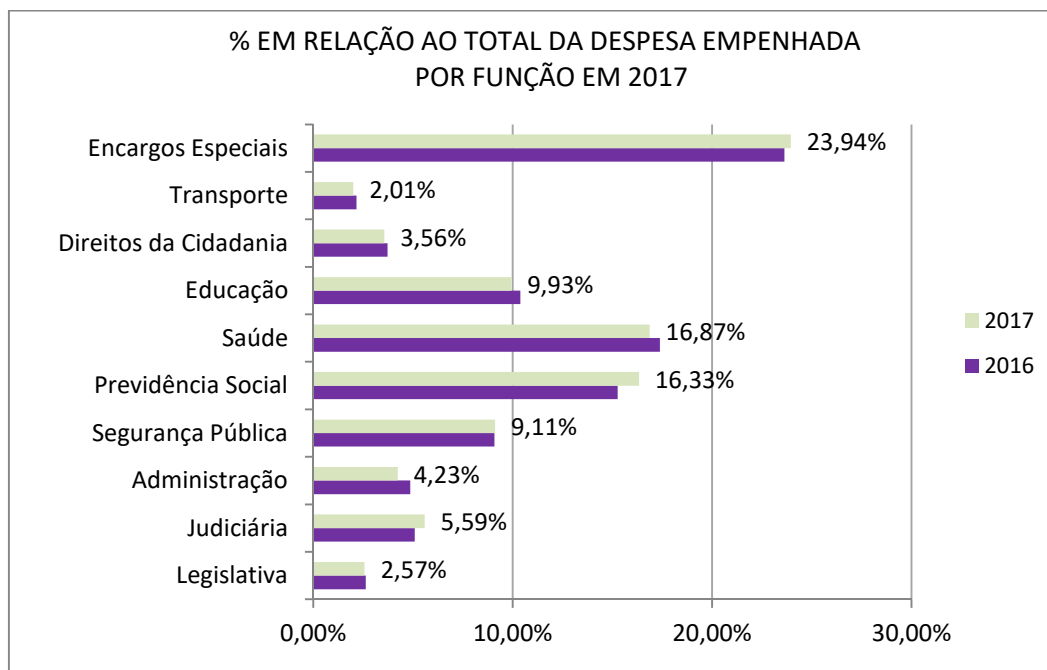
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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 Despesa por Função

Função é o maior nível de agregação do gasto público, revelando as áreas prioritárias na destinação dos recursos públicos. O gráfico a seguir mostra como se deu a alocação dos recursos nas funções de governo em relação à despesa empenhada em 2017 (R\$ 33.320.486.444,45).

As funções *Assistência Social* (0,16%), *Trabalho* (0,73%), *Cultura* (0,30%), *Urbanismo* (0,65%), *Habitação* (0,22%), *Saneamento* (0,79%), *Gestão Ambiental* (0,98%), *Ciência e Tecnologia* (0,32%), *Agricultura* (0,93%), *Organização Agrária* (0,02%), *Indústria* (0,07%), *Comércio e Serviços* (0,66%), *Comunicações* (0,01%), *Energia* (0,00%), *Desporto e Lazer* (0,03%) não estão visualizadas no gráfico abaixo, pois só foram selecionadas as funções que tiveram um percentual acima de 1% em relação ao total da despesa empenhada.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 – Quadro 23 (doc. 2, p. 322).

Em relação à função *Previdência Social*, sua participação efetiva é sujeita a recálculo em função dos comentários do item 3.3.

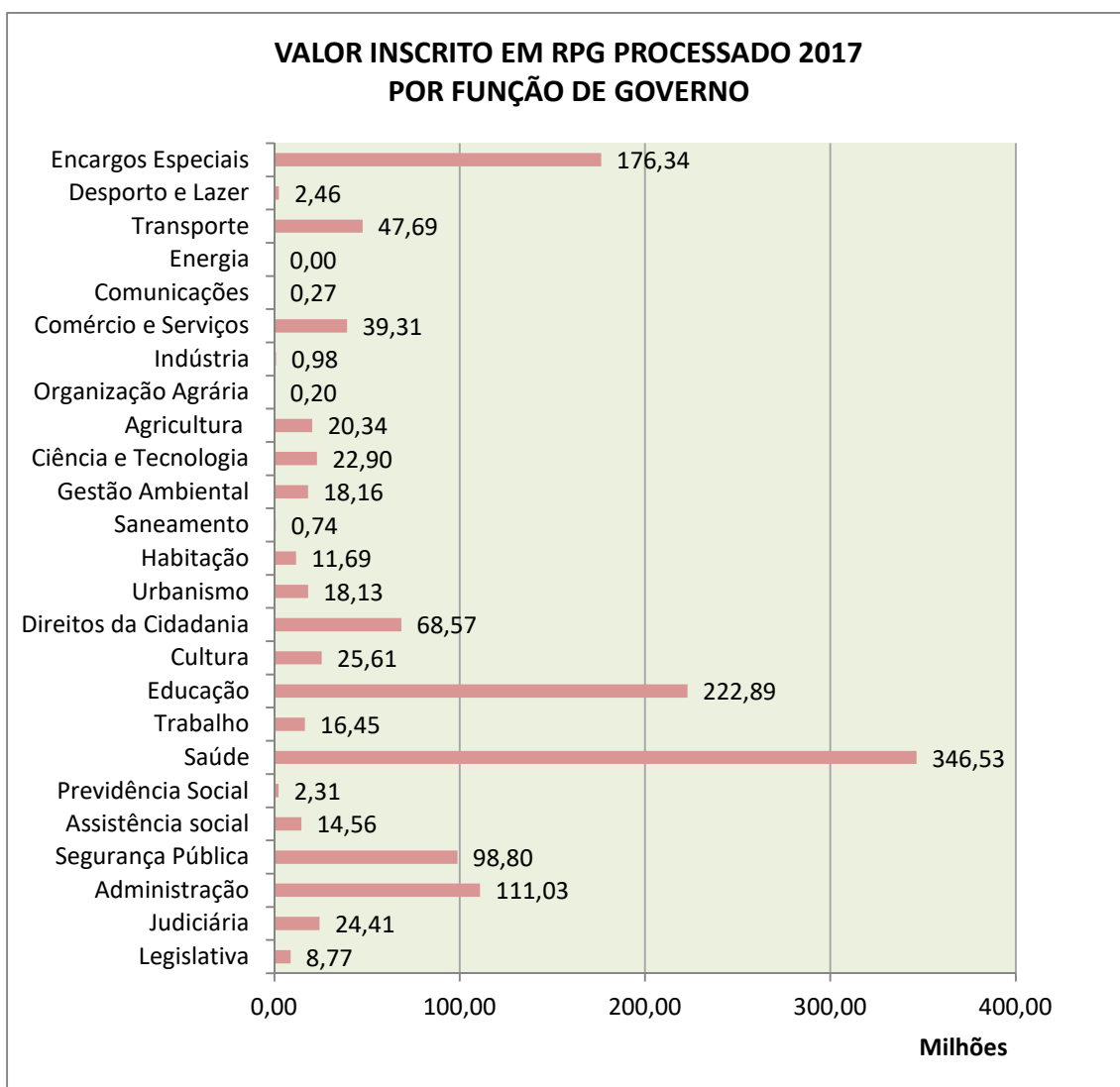
Cabe esclarecer que a função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, representando, portanto, uma agregação neutra. Nela estão incluídas



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida, bem como as transferências ao sistema previdenciário estadual com vistas a suprir o seu elevado déficit. Embora detenha a maior participação na despesa total, 23,94%, ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos em Restos a Pagar Processados, no ano de 2017, por Função de Governo. A Função *Saúde* foi a que teve o maior volume de inscrição em 2017, seguida pela função *Educação*.



Fonte: e-Fisco 2018/Relatório da Execução Orçamentária Consolidada

Os Restos a Pagar inscritos na Função *Educação*, em 2017, sofreu um aumento de R\$ 22,13 milhões quando comparado com o ano anterior, já o aumento na função *Saúde* chegou a R\$ 58,27 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

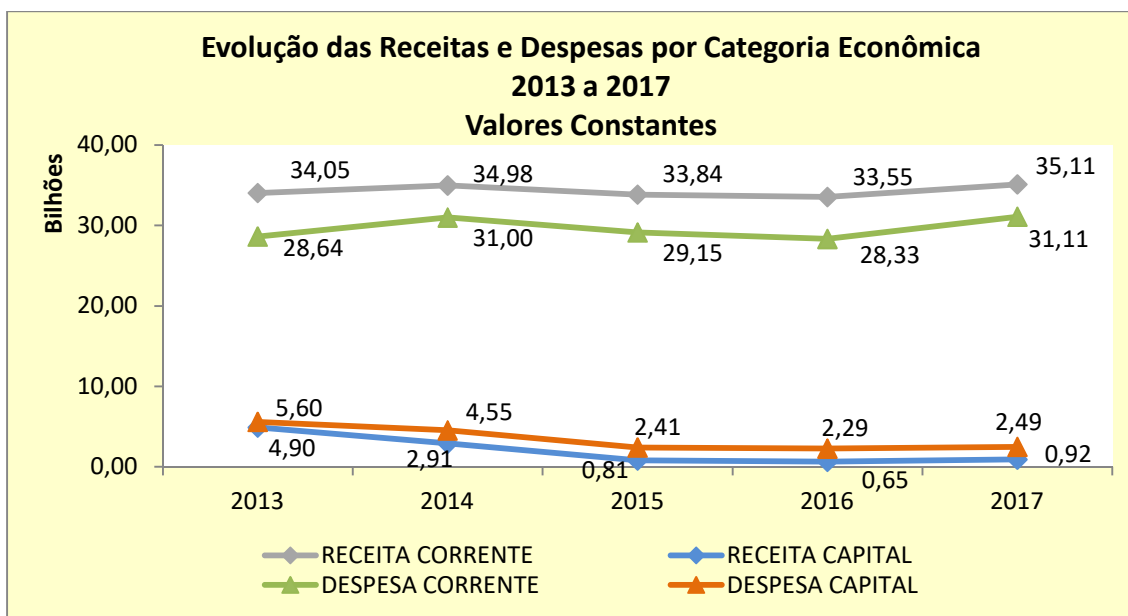
## Despesa por Classificação Econômica

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

- **Categoria Econômica**

As despesas correntes (relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e com as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos serviços prestados ao cidadão) somaram R\$ 30,85 bilhões, enquanto as de capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) foram de R\$ 2,47 bilhões, em valores correntes.

O gráfico a seguir compara, por categoria econômica, as receitas e as despesas, utilizando valores constantes no período de 2013 a 2017.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadros 84 e 86 (doc. 2, p. 518-520).

Nota 1: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2017, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.

Nota 2: Nos valores das Receitas e Despesas estão incluídas as Intraorçamentárias.

Observa-se um crescimento tanto da receita quanto da despesa corrente no ano de 2014. Nos anos seguintes, 2015 e 2016, verifica-se uma queda, voltando a crescer no ano de 2017, onde a receita corrente teve um crescimento de R\$ 1,56 bilhão, e a despesa aumentou R\$ 2,78 bilhões. Em relação à receita e despesa de capital, observa-se uma queda no período entre 2014 e 2016. Em 2017, vê-se um crescimento real na receita de capital de R\$ 270,63 milhões, e na despesa de capital o crescimento foi de R\$ 205,86 milhões.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Segue quadro comparativo da taxa de variação da receita e da despesa, em valores constantes, no período entre 2016 e 2017:

Receitas e Despesas	Variação % (2016-2017)
Receita Corrente	4,66%
Receita de Capital	41,53%
Despesa Corrente	9,81%
Despesa de Capital	9,00%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadros 84 e 86 (doc. 2, p. 518-520).

- **Grupos de Despesa**

A tabela a seguir demonstra, *em valores constantes*, as despesas realizadas por grupo de despesa nos exercícios de 2016 e 2017.

**Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo -  
Exercícios 2016 e 2017 (em Preços Constantes)**

Grupo de Despesa	2016	2017	Variação 2017/2016
1-Pessoal e Encargos	16.229.954.216,62	18.349.041.179,14	13,06%
2-Juros e Encargos da Dívida	529.731.801,94	530.225.958,95	0,09%
3-Outras Despesas Correntes	11.567.087.459,53	12.227.682.281,55	5,71%
<b>Subtotal Despesas Correntes</b>	<b>28.326.773.478,09</b>	<b>31.106.949.419,64</b>	<b>9,81%</b>
4-Investimentos	1.152.123.186,49	1.155.791.564,42	0,32%
5-Inversões Financeiras	311.334.101,90	487.986.412,07	56,74%
6-Amortização da Dívida	822.712.549,70	848.254.166,61	3,10%
<b>Subtotal Despesas Capital</b>	<b>2.286.169.838,09</b>	<b>2.492.032.143,09</b>	<b>9,00%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>30.612.943.316,18</b>	<b>33.598.981.562,74</b>	<b>9,75%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 86 (doc. 2, p. 520).

Nota: O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.

Em relação ao grupo Pessoal e Encargos, o valor total e sua participação efetiva é sujeita a recálculo em função dos comentários do item 3.3.

De todo modo, mantido o mesmo critério de contabilização entre 2016 e 2017, e comparando-se os valores despendidos nesses exercícios, verifica-se que no total geral houve um aumento de 9,75% na despesa total, correspondendo a R\$ 2.986.038.246,56 de acréscimo. Nas despesas correntes, observa-se um acréscimo de R\$ 2.119.086.962,52 no gasto com *Pessoal e Encargos*, e nas despesas de capital o aumento maior se deu nas *Inversões Financeiras*.

Registra-se que, em 2016, o Poder Executivo Estadual havia instituído o Plano de Monitoramento de Gastos – PMG, por meio do Decreto Estadual nº 42.601, de 26 de janeiro de 2016, no qual, dentre outras medidas, limitava os gastos de algumas despesas ao mesmo valor das liquidações do exercício anterior, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo. Essa medida vedava o aumento de





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

gastos das seguintes despesas: *transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos, mão de obra terceirizada, outros serviços de terceiros, publicidade, aquisição e renovação de licenças de software, passagens, diárias, manutenção de frota, material de consumo e suprimimento de fundo institucional.*

Em 2017, este decreto foi revogado pelo Decreto Estadual nº 44.279 de 03 de abril de 2017 não havendo mais a limitação de gastos de algumas despesas conforme previsto no decreto anterior. Como consequência, verificou-se um aumento nas despesas com *Outros Serviços de Terceiros – PJ, Material de Consumo, Passagens e Despesas com Locomoção e Mão de Obra Terceirizada.*

O quadro a seguir demonstra um comparativo dos valores despendidos pelo Poder Executivo, com essas despesas, no ano de 2016 e 2017.

**DEMONSTRAÇÃO COMPARATIVA DE ALGUMAS DESPESAS DO PODER EXECUTIVO**  
**EXERCÍCIOS 2017 E 2016**

DESCRIÇÃO DA DESPESA	2017 (I)	2016 (II)	VARIAÇÃO (I – II)
Transf. a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.335.116.764,14	1.353.970.683,53	-18.853.919,39
Outros Serviços de Terceiros - PJ	2.141.252.435,84	1.841.552.340,56	299.700.095,28
Outros Serviços de Terceiros - PF	145.549.560,68	174.869.408,23	-29.319.847,55
Passagens e Despesas com Locomoção	223.117.578,65	194.037.921,32	29.079.657,33
Mão-de-Obra Terceirizada	437.119.875,46	407.010.621,58	30.109.253,88
Material de Consumo	473.990.855,99	458.524.384,63	15.466.471,36
Diárias	123.728.451,47	171.757.007,84	-48.028.556,37

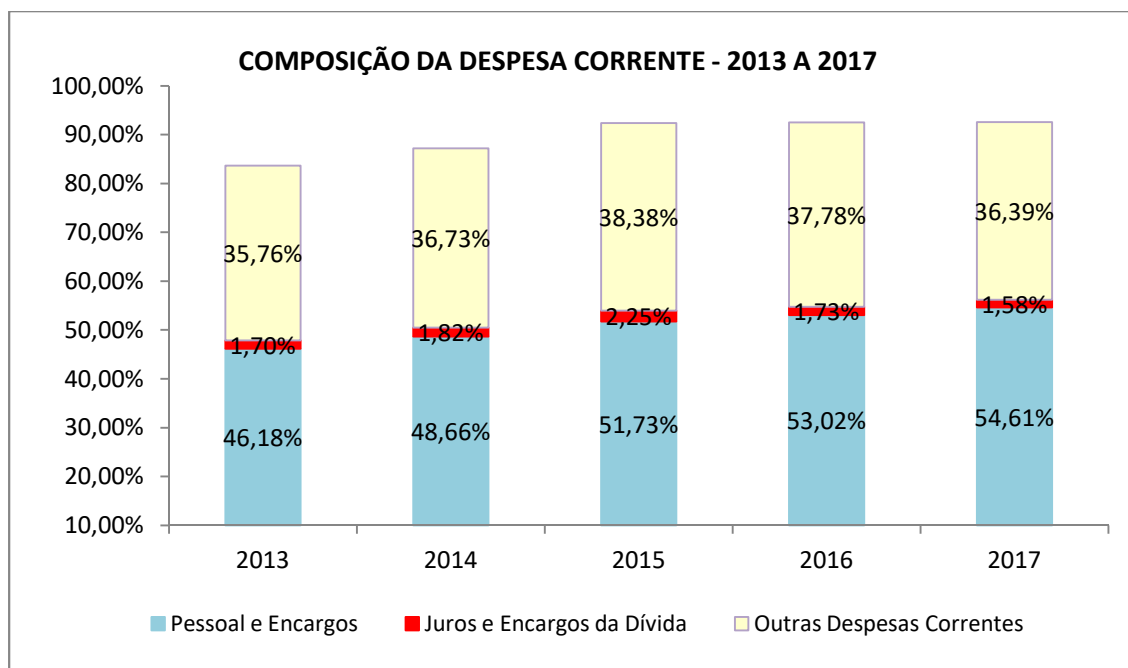
**Fonte:** e-Fisco 2016 e 2017/Execução Orçamentária Consolidada – Despesa Liquidada.

Observa-se no quadro acima que houve redução de gastos nas seguintes despesas: *transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, outros serviços de terceiros-PF e diárias.* Por outro lado, os gastos com *outros serviços de terceiros - PJ, passagens e despesas com locomoção, mão de obra terceirizada e material de consumo* apresentaram valores superiores aos realizados no ano anterior, com destaque para o valor despendido com *Outros Serviços de Terceiros – PJ*, que apresentou um aumento de R\$ 299,7 milhões quando comparado com o ano de 2016.

Dando continuidade a análise da despesa do governo do estado de Pernambuco, o gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa corrente no período de 2013 a 2017.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 86 (doc. 2, p. 520).

**Nota:** O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.

Analisando a composição da despesa corrente, verifica-se que a participação do grupo *Pessoal e Encargos*, em relação ao total da despesa, apresentou um comportamento crescente no período analisado. Em 2013, o percentual da despesa deste grupo em relação ao total foi de 46,18% passando para 54,61% no ano de 2017.

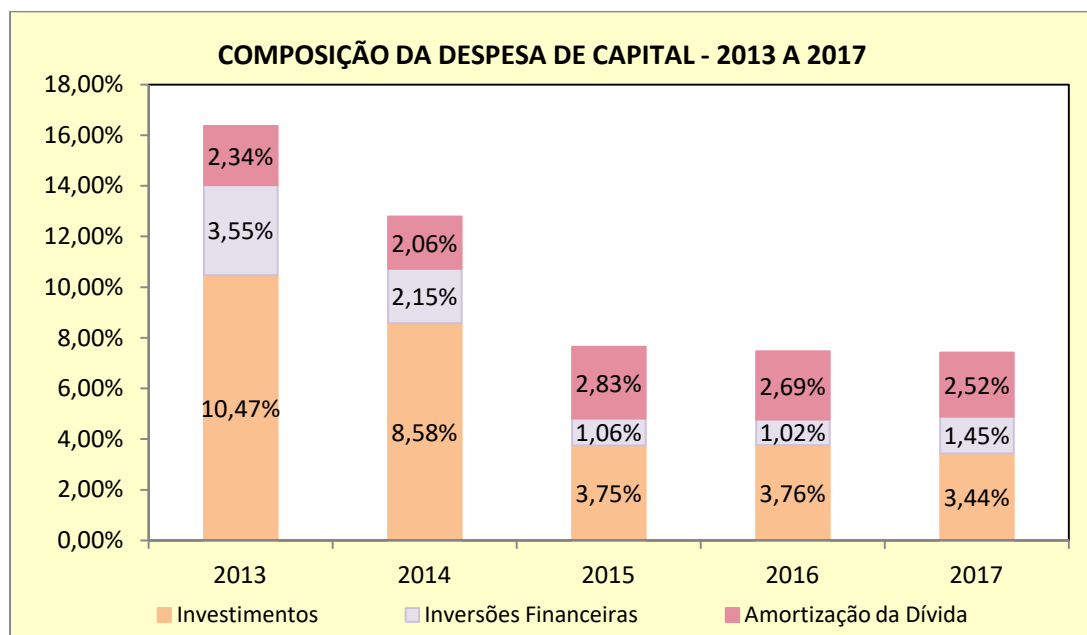
O grupo *Juros e Encargos da Dívida*, em relação ao total despesa, apresentou um comportamento crescente no período de 2013 a 2015. Nos anos seguintes essa despesa foi diminuindo, ficando em 1,58% no ano de 2017.

A participação do grupo *Outras Despesas Correntes*, apresentou um comportamento crescente no período compreendido entre 2013 e 2015. Nos anos seguintes a participação deste grupo foi diminuindo chegando, em 2017, a 36,39% do total da despesa.

O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa de capital no período de 2013 a 2017.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 86 (doc. 2, p. 520).

Analisando a composição da despesa de capital, verifica-se que a participação do grupo *Investimentos*, em relação ao total da despesa, apresentou um comportamento decrescente no período compreendido entre 2013 e 2015. No ano de 2016, houve um pequeno aumento, voltando a cair em 2017 a participação deste grupo em relação ao total da despesa, ficando em 3,44%.

O grupo *Inversões Financeiras* apresentou um comportamento decrescente no período compreendido entre 2013 e 2016. Em 2013, a participação foi de 3,55% chegando em 2016 a 1,02%. Em 2017, houve um pequeno aumento, ficando em 1,45% a participação deste grupo no total da despesa.

Por fim, o grupo *Amortização da Dívida*, apresentou um comportamento oscilante no período analisado. Observa-se um crescimento no ano de 2015 quando comparado com os dois anos anteriores. Nos anos seguintes, 2016 e 2017, a participação deste grupo em relação ao total da despesa foi diminuindo ficando em 2,52% em 2017.

### ***Pessoal e Encargos Sociais (grupo 1)***

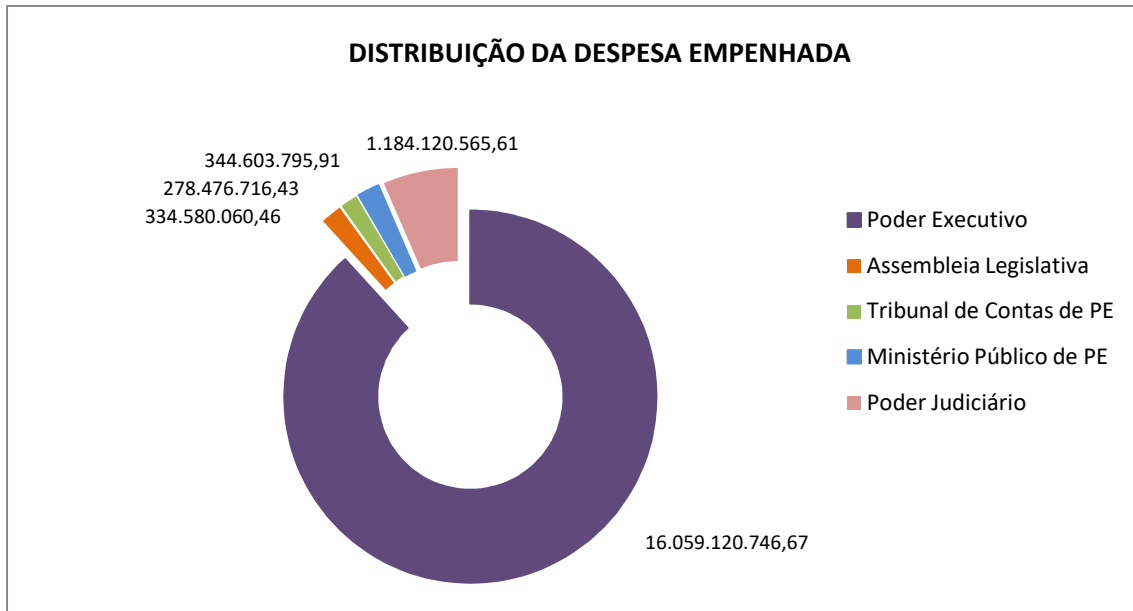
O montante empenhado nesse grupo de despesa<sup>2</sup> totalizou, em 2017, R\$ 18.200.901.885,08. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se um aumento de R\$ 2,25 bilhões. A quase totalidade deste aumento, R\$ 2,14 bilhões, diz respeito ao Poder Executivo.

<sup>2</sup> A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,39 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



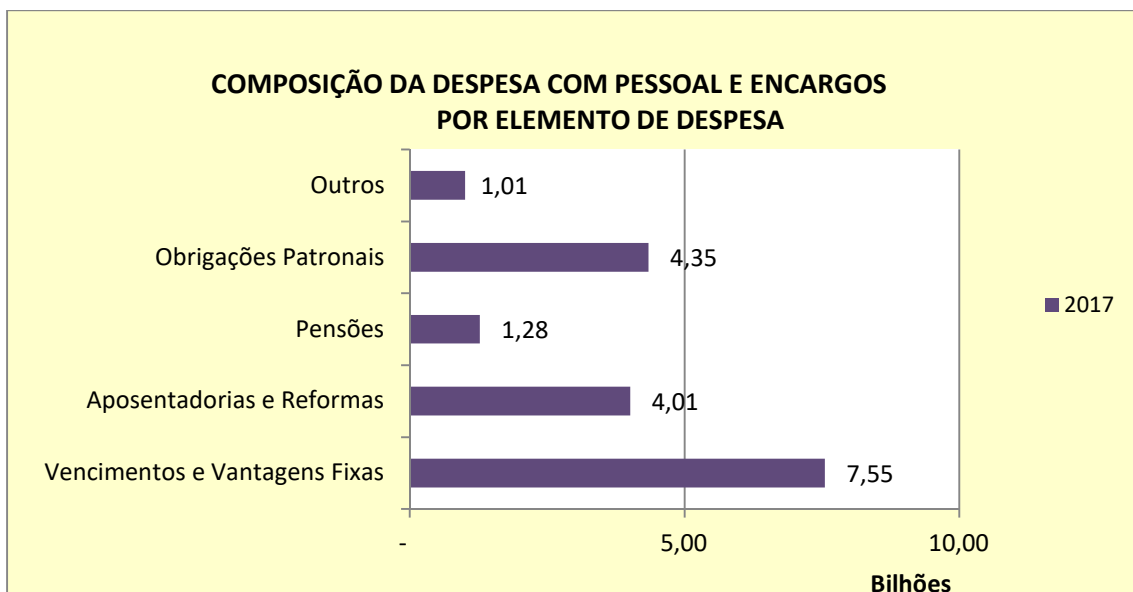
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

A seguir, será demonstrada a distribuição desse total entre os Poderes e Órgãos no ano de 2017.



Fonte: e-Fisco 2017/Relatório da Execução Orçamentária Consolidada

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas com pessoal e encargos sociais em 2017, por elemento de despesa, destacando a participação dos Vencimentos e Vantagens Fixas, Aposentadorias e Reformas, Pensões, Obrigações Patronais e outras despesas com pessoal.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2017 - Quadro 04 (doc. 2, p. 46 - 60).

Nota: As obrigações patronais incluem os valores com RPPS (FUNAFIN)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Verifica-se que o valor mais representativo refere-se às despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas que correspondeu a 41,50% da despesa com pessoal.

A despesa com o FUNAFIN indicada no quadro representou 22,67% e incluiu obrigação patronal e complementar<sup>3</sup>. A folha dos Inativos está inserida na despesa com Aposentadorias e Reformas que representou 22,05% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram 7,02% restando 5,54% para Outras Despesas com Pessoal.

Vale destacar que o valor mais representativo de Outras Despesas com Pessoal, cujo total foi de R\$ 1.008.456.991,14, refere-se aos gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 397.381.835,05, correspondente a 39,40% dessas despesas. Comparado com o ano anterior, R\$ 479.151.910,54, verifica-se uma redução de R\$ 81.770.075,49.

### ***Juros da Dívida (grupo 2)***

A participação dos juros da dívida pública na despesa total alcançou no exercício em análise 1,58%.

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

### ***Outras Despesas Correntes (grupo 3)***

O valor total liquidado no grupo 3 - Outras Despesas Correntes foi de aproximadamente R\$ 12,12 bilhões. Dentre os gastos constantes deste grupo, inserem-se as despesas com transferências tanto para outras esferas de governo quanto para instituições privadas e para o exterior, assim como as despesas aplicadas diretamente pelo Estado. As transferências corresponderam a 47,28% das despesas liquidadas no grupo 3 – outras despesas correntes, enquanto que as aplicações diretas corresponderam a 48,03%.

As transferências mais significantes foram decorrentes das transferências constitucionais e legais aos municípios no valor de R\$ 4,16 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,56 bilhão. Destacam-se nestas transferências a instituições privadas as destinadas às Organizações Sociais, no valor de R\$ 903,20 milhões, e às subvenções sociais, no valor de R\$ 399,64 milhões. Os referidos dados divergem dos apresentados no capítulo “Terceiro Setor” deste relatório, em decorrência de ajustes realizados nos valores das transferências em razão de equívocos identificados na classificação da despesa.

---

<sup>3</sup> A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,39 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

### Investimentos (grupo 4)

O volume de investimentos realizados em 2017, constante do orçamento fiscal, foi da ordem de R\$ 1,14 bilhão.

O gráfico a seguir apresenta os valores investidos nas diversas funções de governo no ano de 2017 e faz um comparativo com o exercício anterior.



Fonte: e-Fisco 2017/ Relatório da Execução Orçamentária Consolidada

Observa-se, no gráfico, que as seguintes funções de governo tiveram aumento de investimento quando comparado com o ano de 2016: *Legislativa, Judiciária, Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Trabalho, Direitos da cidadania, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Comércio e Serviços e Desporto e Lazer*. Por outro lado, as seguintes funções de governo tiveram redução de investimento: *Administração, Previdência Social, Educação, Cultura, Urbanismo, habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Indústria, Comunicações, Transporte e Encargos Especiais*.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Diferentemente do ano anterior, em 2017, não houve redução de investimento na função “saúde” nem na “segurança pública”. Entretanto, as funções “educação” e “transporte” tiveram uma redução de R\$ 7,33 milhões e R\$ 8,81 milhões respectivamente. A maior redução de investimento, em 2017, se deu na função “administração” onde o volume investido neste ano foi de R\$ 100 milhões e no ano anterior chegou a R\$ 178 milhões, ou seja, uma redução de R\$ 78 milhões.

Registra-se que em 2017 mesmo sofrendo redução de investimento as funções “transporte” e “educação” registram os maiores investimentos.

Os investimentos classificados na função “transporte” foram realizados em sua quase totalidade (95,46%) pelo DER-PE sendo os principais gastos relacionados a obras de restauração, pavimentação e implantação de rodovias estaduais, estando incluído nesses gastos a pavimentação da rodovia BR 101-PE.

Dentre os investimentos classificados na função “educação”, podemos citar a construção de escolas novas em alguns municípios do estado, assim como a reconstrução de escolas nos municípios de Barreiros, Palmares, São Benedito do Sul, dentre outros. Também foram feitos investimentos na aquisição de mobiliário escolar e eletrodomésticos para atender as necessidades da SEE-PE.

As fontes que financiaram os investimentos em 2017 foram as seguintes:

		<b>Em R\$</b>	
<b>Fontes de Recursos</b>		<b>Valor</b>	<b>%</b>
119	Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Projetos de Responsabilidade Social e Modernização Administrativa - FRSMA	199.901.349,29	17,48
102	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Direta	197.542.354,74	17,27
101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	154.342.237,44	13,49
103	Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta	139.698.244,27	12,21
246	Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE	102.866.850,72	8,99
124	Recursos do Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário de PE - FERM - PJPE	84.524.555,84	7,39
242	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Indireta	64.365.514,71	5,63
261	Recursos captados para compensação ambiental	47.752.264,02	4,17
140	Operações de crédito multissetoriais	36.282.416,85	3,17
104	Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	27.697.803,43	2,42
109	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	21.186.431,85	1,85
118	Recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	13.446.919,12	1,18
241	Recursos Próprios – Adm. Indireta	12.035.292,47	1,05
144	Recursos do SUS Exclusive Convênios – Adm. Direta	10.744.368,38	0,94
150	Recursos do Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco - FUNPEPE	8.172.564,70	0,71
116	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP	6.526.512,85	0,57
126	Compensação Financeira de Recursos Hídricos	5.151.071,29	0,45



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Fontes de Recursos		Valor	%
125	Fundo de Aperfeiçoamento das Atividades Fazendárias - FAAF	4.764.174,08	0,42
244	Recursos do SUS Exclusive Convênios	3.712.962,08	0,32
123	Recursos do Fundo Especial de Combate às Situações de Emergência e Calamidade Pública - FECSEC	1.542.720,50	0,13
245	Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – Adm. Ind.	817.965,50	0,07
155	Recursos do fundo Especial de Amparo aos Municípios Atingidos pelas chuvas - FAMAC	440.080,00	0,04
271	Recursos Ordinários Oriundos do Fundo Estadual de Saúde -FES-PE	122.326,34	0,01
251	Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos – Adm. Indireta	91.209,59	0,01
121	Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos	65.976,42	0,01
105	Recursos do Salário-Educação – Adm. Direta	51.792,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>1.143.845.958,48</b>	<b>100%</b>

Fonte: e-Fisco 2017/Relatório Execução Orçamentária Consolidada.

Os recursos decorrentes da operacionalização da conta única para projetos de responsabilidade social e modernização administrativa, em 2017, representaram a maior fonte de financiamento, 17,48% (fonte 119) seguido pelas fontes de recursos de convênios a fundo perdido, 17,27% (fonte 102), recursos ordinários Adm. Direta, 13,49% (fonte 101) e recursos de operações de crédito Adm. Direta, 12,21% (fonte 103). Essas fontes de recursos somadas representaram 60,45% do total dos investimentos.

### ***Inversões Financeiras (grupo 5)***

As despesas classificadas neste grupo alcançaram o montante de R\$ 484.937.115,29 em 2017, assim distribuídos:

Descrição das Inversões Financeiras	Em R\$	
	Valor	%
Constit. ou aumento de capital da COMPESA	453.071.043,24	93,43%
Constit. ou aumento de capital da PERPART	17.974.956,90	3,71%
Constit. ou aumento de capital da SUAPE	11.132.250,99	2,30%
Constit. ou aumento de capital do Porto do Recife S/A	650.000,00	0,13%
Aquisição de imóveis para uso da Administração Estadual *	334.000,00	0,07%
Constit. ou aumento de capital do Porto Fluvial de Petrolina <sup>4</sup>	5.100,00	0,00%
Empréstimos Concedidos	1.769.764,16	0,36%
<b>Total</b>	<b>484.937.115,29</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: e-Fisco 2017 (razão conta corrente 4.5.9.0.XX.XX)

Nota: \* Ação de desapropriação do imóvel onde funciona a associação de moradores da UR-1, Iburá.

<sup>4</sup> A empresa Porto Fluvial de Petrolina S/A é uma sociedade de economia mista instituída pela Lei nº 14.143 de 01 de setembro de 2010.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Vê-se na tabela acima que o grande volume de inversões financeiras foi destinado ao aumento de capital da COMPESA.

Verificou-se no sistema e-Fisco que o valor de R\$ 17.974.956,90 liquidado pela UG 120101 Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, referente à 2017NE000022, foi classificado como inversões financeiras, no elemento de despesa 4.5.91.65.68. No entanto, as notas de liquidações transparecem que a situação comportou uma simples transferência financeira da SAD para a PERPART objetivando que esta realizasse amortização de dívida do estado referente à extinta COHAB. Sendo assim, a classificação da movimentação de recursos entre SAD e PERPART se revelou inadequada, visto que esse lançamento deveria ter se limitado a contas do extraorçamentário. A única classificação orçamentária necessária é aquela realizada pela UG 420801- PERPART, na ocasião do pagamento da dívida (4.6.90.XX, se amortização, ou 3.2.90.XX, se juros). O procedimento de empenhar na modalidade de aplicação “91” deve limitar-se a fatos nos quais há prestação de serviços ou fornecimento de bens por uma Unidade Gestora estadual a outra, e não em casos de mero repasse financeiro.

O quadro a seguir demonstra um comparativo dos valores das inversões financeiras destinadas à constituição ou aumento de capital nos anos de 2016 e 2017.

<b>Em R\$</b>			
<b>Const. ou aumento de capital</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Variação</b>
COMPESA	223.913.076,43	453.071.043,24	102,34%
PERPART	52.836.819,13	17.974.956,90	-65,98%
Porto do Recife S/A	15.665.000,00	650.000,00	-98,85%
SUAPE	11.384.513,69	11.132.250,99	-2,22%

**Fonte:** e-Fisco 2016 e 2017

No exercício de 2017, houve aumento nos valores destinados ao aumento de capital da COMPESA, correspondente a 102,34%, em relação ao exercício de 2016. Em relação à PERPART, PORTO DO RECIFE e SUAPE, houve diminuição nos valores destinados ao aumento de seus capitais.

Registra-se que em 2017 o Governo do Estado repassou para o Porto Fluvial de Petrolina, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a quantia de R\$ 5.100,00 referente a integralização de 51% das ações no capital social da referida empresa.

A composição das inversões financeiras por fonte de recursos foi a seguinte:

<b>Em R\$</b>					
<b>Fontes</b>	<b>COMPESA</b>	<b>PERPART</b>	<b>Porto do Recife</b>	<b>SUAPE</b>	<b>Porto Fluvial de Petrolina</b>
0101	16.793.761,26	17.974.956,90	650.000,00	-	5.100,00
0102	216.731.890,25	-	-	-	-
0103	219.545.391,73	-	-	11.132.250,99	-
0119	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>453.071.043,24</b>	<b>17.974.956,90</b>	<b>650.000,00</b>	<b>11.132.250,99</b>	<b>5.100,00</b>

**Fonte:** e-Fisco



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

À exceção da fonte 0101, as demais fontes de financiamento têm destinação específica, seja em decorrência dos termos do convênio celebrados, pelas cláusulas contratuais das operações de crédito realizadas, ou por força de dispositivos legais. A utilização de determinadas fontes de recursos em inversões financeiras poderá ser objeto de análise em auditorias acerca das prestações de contas de gestão.

### ***Amortização (grupo 6)***

As despesas com amortização, R\$ 840,66 milhões, referem-se:

- R\$ 566,24 milhões à diminuição do estoque da dívida interna contratual;
- R\$ 190,89 milhões à diminuição do estoque da dívida externa contratual;
- R\$ 83,14 milhões à diminuição da dívida interna contratual refinanciada, e
- R\$ 387 mil com despesas de exercícios anteriores da dívida interna contratual.

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

### **Despesas de Exercícios Anteriores - DEA**

Em 2017, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 1.297.611.359,64. Em relação ao exercício anterior houve um aumento de R\$ 303.656.510,73. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2016 e 2017 distribuídos por grupo de despesa.

	<b>Em R\$</b>	
<b>DEA</b>	<b>Valor 2017</b>	<b>Valor 2016</b>
Pessoal e Encargos Sociais	338.360.126,17	153.272.509,49
Juros e Encargos da Dívida	180.453,58	0,00
Outras Despesas Correntes	877.266.524,78	758.495.595,90
Investimentos	81.412.081,78	82.011.580,73
Inversões Financeiras	5.100,00	175.162,79
Amortização da Dívida	387.073,33	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.297.611.359,64</b>	<b>993.954.848,91</b>

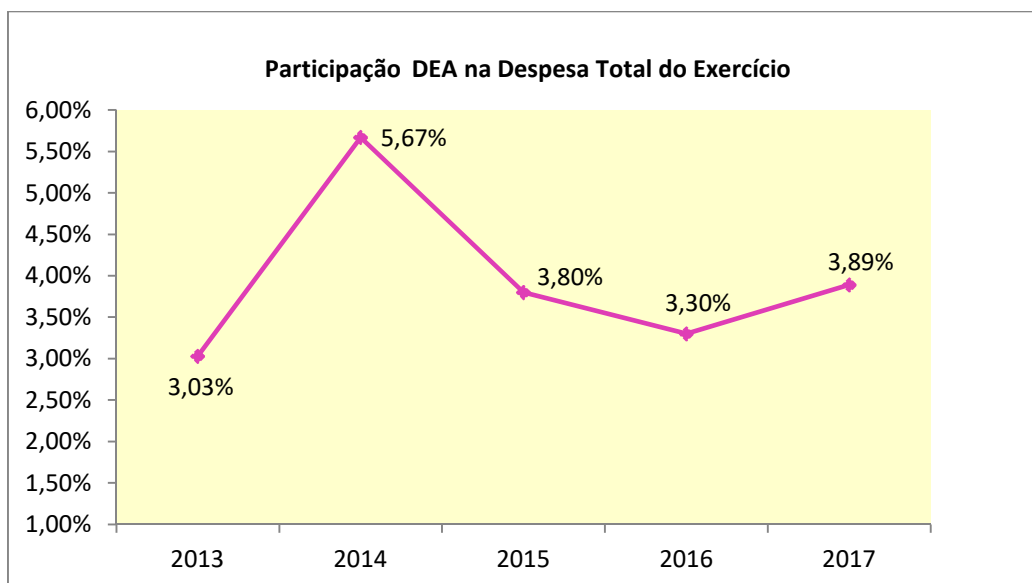
**Fonte:** e-Fisco 2016 e 2017/Relatório Execução Orçamentária Consolidada.

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---



**Fonte:** e-Fisco 2013-2017

Observa-se, no gráfico, que a participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do Exercício apresentou um crescimento elevado no ano de 2014, chegando ao patamar de 5,67%. Essa elevação se deveu a um fator atípico verificado em 2013: a anulação de despesas, ao final de 2013, que já haviam transposto a fase de liquidação. Despesas estas que voltariam a ser empenhadas em 2014 como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Em 2015 e 2016, a participação da DEA na despesa total do exercício foi menor quando comparada com o ano respectivamente anterior. Em 2017, houve um aumento chegando a 3,89% a participação da DEA na despesa total.

### **3.3. Inadequação técnica de registros orçamentários para os complementos financeiros registrados a título de DOE (com efeitos na execução orçamentária estadual)**

O estado permanece atribuindo classificação de despesa orçamentária aos repasses efetuados pelas suas unidades orçamentárias ao FUNAFIN caracterizados pela diferença entre o que estas recolhem de contribuição previdenciária (própria e de seus servidores) e o valor suficiente ao pagamento da sua folha de inativos e pensionistas. Essa metodologia desde o exercício de 2012 é questionada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que recomenda a adoção de classificação extraorçamentária quando do processamento financeiro dessa diferença.

Durante o exercício de 2017, a totalidade dos repasses para cobertura do déficit do FUNAFIN permaneceu efetuada mediante execução orçamentária, em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

desconformidade com o MCASP<sup>5</sup> e a Nota Técnica nº 633/2011 da STN<sup>6</sup>. Essa forma de processamento, com execução orçamentária, denominada no estado como DOE (Dotação Orçamentária Específica), foi justificada pelo estado em Notas Explicativas como em decorrências de alterações havidas na Lei Complementar Estadual (LCE) nº 28/2000<sup>7</sup>.

Entendemos que a denominação de “dotação orçamentária” conferida à DOE contempla imprecisão técnica em prejuízo à sua operacionalidade contábil. A referida denominação da *Dotação Orçamentária Específica*, conferida pelo inciso XV do art. 4º da LCE nº 28/2000, é a seguir reproduzida *in verbis*:

Art. 4º *Omissis*

[...]

XV - *Dotação Orçamentária Específica*: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários. (grifo nosso)

Pode-se questionar se o legislador, ao mencionar “quantias oriundas de recursos orçamentários”, estaria mesmo obrigando o seu processamento orçamentário. Assim se pondera porque há casos de “quantias oriundas de recursos orçamentários” que não sofrem novo empenho, como exemplo o pagamento de uma consignação em folha, cujo valor na origem chegou a ser um recurso orçamentário e posteriormente, com retenção de valores dentre os vencimentos do servidor quando do processamento da Folha de Salários, deixou de ser. Mas o fato é que as terminologias aplicadas de “dotação” e de “orçamentária” induzem a que o estado inclua esses valores na sua lei orçamentária anual, ao invés de conferir-lhe aplicação de despesa extraorçamentária apenas. Logo, se a definição de tais quantias que “complementam as receitas do FUNAFIN” for modificada de modo a suprimir o seu atributo de “dotação” e de “orçamentária”, o processamento apenas extraorçamentário de tais quantias pelo estado estaria melhor respaldado e em consonância com a normatização da STN.

---

<sup>5</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP: [...] 4.4.5.3 Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro - No caso do aporte para cobertura de déficit financeiro **não há execução orçamentária** pela transferência de recursos do ente ao RPPS. (MCASP – 7. ed., 2016, p. 307- grifo do autor)

<sup>6</sup> Nota Técnica nº 633/2011/CCONF/SUBSECVI/STN: [...] Assim, nos casos em que o RPPS apresente *déficit financeiro*, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, *o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro*. Portanto, esse repasse deverá ser *efetuado por interferência financeira, não acarretando o registro de receitas e despesas orçamentárias* relativas aos repasses. (grifo nosso)

<sup>7</sup> Conforme Notas Explicativas ao Balanço Geral do Estado – Exercício 2017 (doc. 2, p. 258)





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Diante do impasse e da ausência de reformulação do texto legal estadual, o estado ainda permanece aplicando execução orçamentária (empenhando) esses recursos financeiros de forma pulverizada nas respectivas Unidades Orçamentárias, ao invés de aplicar apenas a movimentação extraorçamentária. Sua justificativa, portanto, é de ordem legal, havida na definição conceitual da Dotação Orçamentária Específica na LC estadual nº 28/2000.

Apesar da existência da norma estadual acima, eclode desta a impropriedade contábil ao determinar que este valor conste do orçamento. Afinal, o que no estado se denomina como Dotações Orçamentárias Específicas (DOE) é exatamente a diferença de natureza apenas financeira aportada para “fechar a conta mensal”, tendo vindo posteriormente à lei complementar estadual normatização pela STN contrária ao teor da lei. Mais adiante, será demonstrado por que a inclusão desse valor no orçamento público culmina gerando duplicidades na execução desses orçamentos.

A normatização nacional acerca do tema já superou qualquer controvérsia quanto à forma de contabilização dessas coberturas financeiras anuais. A Portaria STN nº 403/2016, p. 202, que institui o Manual de Demonstrativos Fiscais, ao disciplinar o preenchimento do demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias, assim preceitua:

**RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (INTRA - ORÇAMENTÁRIAS) (II)**

[...]

*Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuariais, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS. [...]. (grifo nosso).*

O mesmo Manual, à pág. 197, ao tratar dos “recursos para cobertura do déficit financeiro”, assim disciplina:

**Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro**

*Registra o aporte de recursos para a cobertura de insuficiências financeiras entre as receitas e despesas previdenciárias no exercício de referência. Esse aporte, em regra, será efetuada como transferência financeira, sem execução orçamentária. (grifo nosso)*

Somos levados a concordar com a aplicação recomendada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Entendemos, então, ao contrário da definição contida na LCE nº 28/2000, que os repasses recebidos pelo FUNAFIN para fins de complemento de pagamento de folha de inativos/pensionistas não deveriam ter essa denominação nem “aplicação” de dotação orçamentária.

Necessário distinguir esses eventos de “cobertura de insuficiência financeira do RPPS/PE”, que no estado são operacionalizados pela Dotação Orçamentária Específica, dos “Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial”. Esses aportes destinam-se exclusivamente a essa finalidade segundo forma estabelecida em plano de amortização contido em lei específica do ente, contribuindo para a formação de reservas para o pagamento futuro de benefícios previdenciários a ser concedidos pelo RPPS. Por essa



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

razão, a Portaria nº 746/2011 do Ministério da Previdência Social reconheceu que estes aportes, diferentemente da cobertura financeira do sistema, possuem natureza orçamentária.

Em 2017, o estado de Pernambuco não realizou repasse para cobertura do déficit atuarial, conforme ilustrado no Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias, tendo procedido, como o faz há vários exercícios, a coberturas para insuficiência financeira do RPPS.

### 3.3.1. Cálculo em exemplo hipotético

Para corroborar a adequação técnica da normatização nacional acerca dos valores utilizados para cobertura de insuficiências financeiras de plano de previdência, e a inadequação da conceituação aplicada em nível estadual, ainda suportada na Lei Complementar Estadual (LCE) nº 28/2000, necessário propor o cálculo matemático hipotético abaixo.

Suponhamos que um determinado ente federativo tenha montante oriundo de receita de contribuições de servidores e patronais insuficiente ao pagamento de sua folha de inativos, tendo que arcar regularmente com um complemento para honrar a totalidade dos compromissos com esses beneficiários (**é esse complemento financeiro que no estado de Pernambuco é denominado como “Dotação Orçamentária Específica - DOE”**).

Consideramos, então, no cálculo hipotético simplificado, que a contribuição devida pelo ente federativo sobre a folha de servidores é o único encargo patronal. Admita-se aí que o total arrecadado e empenhado pelo ente no exercício foi de \$20.000,00 (tanto receitas quanto despesas). Dentro dessa execução orçamentária no exercício, os valores propostos são os seguintes:

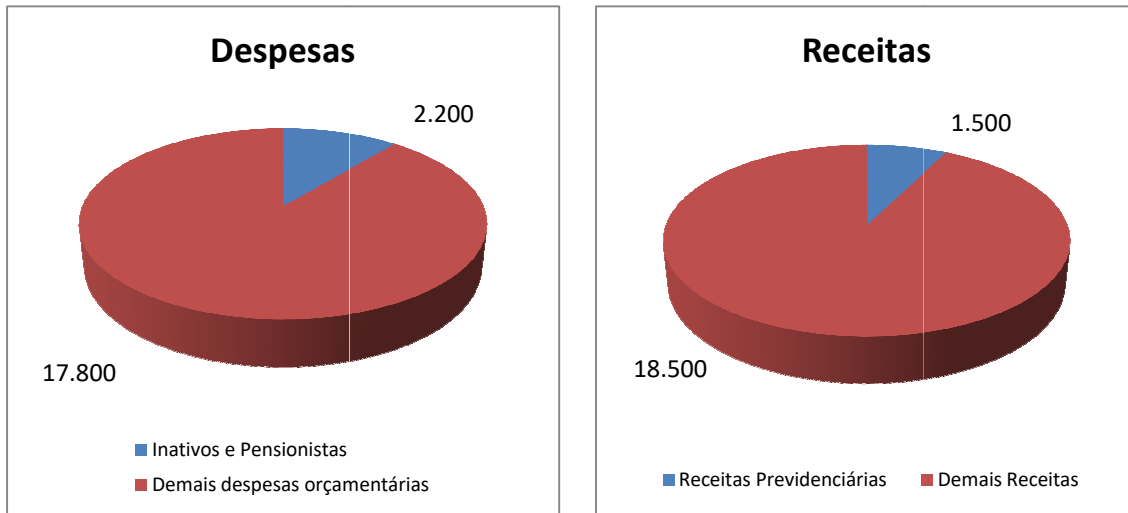
Referência	Designação	Valor (em \$)
“a”	Folha de Ativos (compõe a despesa orçamentária empenhada)	3.703
“b”	Encargo Social (27% de “a”; também compõe a despesa orçamentária)	1.000
“c”	subtotal (contabilizado, entre outras despesas, no grupo 3.1. da despesa orçamentária)	4.703
“d”	Receitas de Contribuições de Servidores (equivalente a 13,5% de “a”; compõe a receita orçamentária)	500
“e”	Receitas de Contribuições patronais (valor idêntico a “b”; também compõe a receita orçamentária)	1.000
“f”	Total das Receitas de Contribuições do ente	1.500
“g”	Folha de Inativos e pensionistas (contabilizado no grupo 3.1; também integra a despesa orçamentária)	2.200
“h”	Diferença (“g” – “f”) <b>em Pernambuco denominada como Dotação Orçamentária Específica</b>	700

Fonte: elaboração própria

O cenário hipotético acima resultaria nas seguintes composições de receitas e despesas:



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: elaboração própria

O raciocínio financeiro requerido dos valores acima, então, é que o ente precisará usar de parte de seus recursos de origem não previdenciária para custear os \$700 que faltam para custear sua folha de inativos/pensionistas. Por conseguinte, terá que extrair do total das demais receitas orçamentárias além da sua receita de contribuições auferida.

Ocorre que esse valor de \$700, que na prática serve para “fechar a conta”, já foi apropriado como receita por ocasião de sua arrecadação (chamemos esse fato de momento 1), quando houve sua classificação da segundo a origem: tributária, industrial, de serviços etc. Também já foi classificado como despesa orçamentária do ente, por ocasião do empenho do total bruto da folha de inativos (momento 2), quando se verifica que os \$700 compõem os \$2.200 dessa despesa bruta. **Daí porque é desnecessário novo registro de despesa orçamentária desses \$700 por ocasião do momento 3** (contabilização das diferenças financeiras necessárias ao pagamento da folha de inativos), devendo tal valor ter novo registro apenas extraorçamentário.

Quando o ente, por equívoco, realiza novo registro orçamentário de despesa nesse momento 3 (novo empenho, de \$700), ele precisará também fazer novo registro de receita orçamentária de mesmo valor para equilibrar o balanço. Esse equívoco (empenho do valor que serve para “fechar a conta da Previdência mensal”), além de gerar o efeito de duplicidade<sup>8</sup> nas receitas e despesas, poderá distorcer resultados e receita corrente líquida do ente federativo, a depender da metodologia de cálculo.

<sup>8</sup> A despesa dos entes federativos com encargos patronais é sempre reconhecida como **orçamentária**. Quando existe órgão de Previdência próprio deste ente, encarregado de receber e gerir esses recursos, aquela despesa permanece como orçamentária, mas ganha o qualificador específico de **intraorçamentária**. Como consequência, os valores financeiros decorrentes dessa despesa intraorçamentária culminam retornando para o próprio ente federativo na condição equivalente de receita intraorçamentária, sendo visualizados tanto essa receita intraorçamentária quanto a despesa intraorçamentária no balanço consolidado do ente federativo. Há aí uma **duplicidade necessária** (que não chega a interferir nos resultados fiscais porque serão submetidas a dedução quando da consolidação de contas). Esse



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Dessa forma, no caso em que o ente federativo tenha as receitas e despesas previdenciárias acima propostas e que arrecade e empenhe, semelhantemente, \$20.000 no exercício, se ele proceder ao empenho da DOE, **como efetuado pelo estado de Pernambuco**, culminará registrando como receitas e como despesas totais o valor de \$20.700, havendo aí nítida duplicidade, tanto em receitas quanto em despesas, em \$700.

### **3.3.2. Efeitos na execução orçamentária do estado (despesas e receitas orçamentárias) ao processar orçamentariamente a DOE**

Vencido o exemplo hipotético acima, cabe-nos retratar os valores brutos de despesas e receitas orçamentárias contabilizados pelo estado em decorrência do processamento orçamentário (empenho) da DOE.

No caso concreto, visualizadas as contas do estado de Pernambuco no e-Fisco em 2017, verificou-se que o registro dessas diferenças financeiras reiteradamente classificadas como despesa orçamentária nas diversas UGs do estado<sup>9</sup> alcançou o total de R\$ 2.389.680.722,80 no exercício (total contabilizado como DOE, portanto). Esse registro de despesa orçamentário (desnecessário, reitere-se, pois bastaria o lançamento extraorçamentário) é acompanhado de registro em receitas orçamentárias compensatórias, na UG 590101, as quais, se submetidas fossem ao mesmo regime de contabilização<sup>10</sup>, teriam o mesmo valor desta DOE. Verificou-se, quanto a isso, que o estado reconheceu contabilmente dentre as suas receitas orçamentárias, sob o código de receita 7.2.1.0.29.01, o valor de R\$ 2.449.508.802,70. Em termos contábeis, portanto, o Estado culminou reconhecendo um montante a maior, tanto em suas receitas orçamentárias totais quanto em suas despesas orçamentárias totais (R\$ 2,39 bilhões a mais para as despesas e R\$ 2,45 bilhões a mais para as receitas) quando cotejado com o procedimento contábil recomendado pela STN.

Em decorrência da contabilização orçamentária da DOE, o estado de Pernambuco assim posicionou as suas receitas orçamentárias e despesas orçamentárias totais em sua Contabilidade em 2017:

---

processamento orçamentário, que é aplicável às contribuições **patronais**, não deve ser estendido ao processamento financeiro das **diferenças necessárias ao custeio da folha de inativos**, as quais no estado são denominadas como Dotação Orçamentária Específica, sobre a qual se aplica, segundo a STN, processamento **extraorçamentário apenas**. Havendo o incorreto procedimento orçamentário também para tais diferenças há uma **duplicidade desnecessária** na consolidação dos balanços do ente federativo

<sup>9</sup> sob código de natureza/item de gasto 31.91.13.02 (para pessoal civil) ou 31.91.13.04 (pessoal militar)

<sup>10</sup> A diferença de R\$ 60 milhões entre receitas decorrentes da DOE reconhecidas pelo FUNAFIN e despesas de DOE apropriadas por todas as Unidades Gestoras do estado é explicada pela diferença de regime de contabilização, que para as receitas orçamentárias é o de caixa (computa quando o dinheiro ingressa) e para as despesas é de competência (computa quando há o empenho). Como as competências de dezembro/2016 e dezembro/2017 só observaram recolhimentos em janeiro/2017 e janeiro/2018, pequenas diferenças entre tais receitas e despesas são esperadas quando os valores processados naquelas competências são diferentes entre si.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

		Em R\$	
Receitas Previdenciárias + receita reflexo da DOE	5.313.615.189,83	Despesas com inativos/pensionistas + DOE	7.681.495.340,01
Demais receitas orçamentárias	27.033.901.676,73	Demais despesas orçamentárias	25.638.991.104,44
<b>Total de receitas orçamentárias</b>	<b>32.347.516.866,56</b>	<b>Total das despesas orçamentárias</b>	<b>33.320.486.444,45</b>

Fonte: e-Fisco

No formato recomendado pela STN, tais números seriam:

		Em R\$	
Receitas Previdenciárias	2.864.106.387,13	Despesas com inativos/pensionistas	5.291.814.617,21
Demais receitas orçamentárias	27.033.901.676,73	Demais despesas orçamentárias	25.638.991.104,44
<b>Total de receitas orçamentárias</b>	<b>29.898.008.063,86</b>	<b>Total das despesas orçamentárias</b>	<b>30.930.805.721,65</b>

Fonte: e-Fisco

Ou seja, os valores sujeitos à alteração são apenas os de natureza previdenciária, decorrentes da forma adotada pelo estado para o processamento da Dotação Orçamentária Específica, os quais interferem no total contabilizado.

Ressalve-se que essa quantificação orçamentária a maior de forma simultânea nas despesas e nas receitas contábeis culminou não interferindo no resultado da Receita Corrente Líquida estadual em 2017, vez que os valores reconhecidos a maior como receita de contribuições, por terem tratamento de receita intraorçamentária, culminam não sendo considerados no cálculo. Logo, o efeito é restrito ao resultado orçamentário do período.

Necessário, portanto, se faz proceder à adequação do texto de lei estadual com vistas à correção da impropriedade técnica nela contida, que assim é reconhecido após a leitura da Nota Técnica nº 633/2011 da STN.

### **3.4 Despesas decorrentes de emendas parlamentares**

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Emenda Constitucional nº 36, de 20/06/2013 acrescentou o artigo 123-A ao texto da Carta Constitucional estadual. Tal artigo versa sobre despesas decorrentes de emendas parlamentares e assim dispõe: “*É obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual, resultantes de emendas parlamentares, financiadas exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar instituída com a finalidade de dar cobertura às referenciadas emendas*”.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Em observância a esse art. 123-A da Constituição Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício financeiro de 2017, Lei Estadual nº 15.890/2016, de 14/09/2016, em seus artigos 54 e 55, estabeleceu o regime de execução das emendas parlamentares, conforme transcrito a seguir:

Art. 54. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de até 0,356% (trezentos e cinquenta e seis milésimos por cento) da receita corrente líquida de 2015, sendo que a integralidade desse percentual será destinada às seguintes áreas temáticas:

I – saúde;

II – educação;

III – segurança pública;

IV - investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar;

V – planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, ou

VI – convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento.

VII – infraestrutura hídrica, urbana e rural (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.914, de 3 de novembro de 2016.)

§ 1º O limite a que se refere o caput não poderá ser inferior ao aprovado na Lei Orçamentária Anual de 2016 e será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

...

Art. 55. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária.

§ 1º (REVOGADO) (Revogado pelo art. 3º da Lei nº 16.204, de 23 de novembro de 2017).

§ 2º O Poder Executivo inscreverá em restos a pagar os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas parlamentares de que trata o caput que se verifiquem no final do exercício de vigência desta LDO, nos termos do § 2º do art. 123-A da Constituição Estadual (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.204, de 23 de novembro de 2017).

A LDO em seu art. 56 define as terminologias de “plano de execução de emenda parlamentar” e “impedimento de ordem técnica”. Mais adiante, no art. 57, cita que “no caso de qualquer impedimento de ordem técnica que integre a programação prevista no art. 53 desta Lei, os Poderes enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento em até 30 (trinta) dias após o recebimento do plano de execução da emenda parlamentar”. Arremata que, “inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 53” (art. 57, § 3º).

Na Lei Orçamentária Anual de 2017 consta o Anexo de Emendas Parlamentares Impositivas Aprovadas, contendo as seguintes informações: *número, fonte, justificativa, ação, grupo de despesa e valor*. De acordo com o referido anexo, foram aprovadas 644 emendas parlamentares sem, contudo, informar o valor total aprovado.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Não constam no anexo, os nomes dos parlamentares que propuseram cada uma das emendas, tampouco as subações utilizadas, individualizadas por parlamentar, informações essas que possibilitariam a verificação pelo Controle Externo, especialmente no sistema e-Fisco, da execução das emendas por eles propostas. Essas restrições de informações dificultam eventual aferição da distribuição equitativa citada no art. 55 da LDO. A adoção desses controles deve ser vista como providência a ser tomada em conjunto pelos Poderes Executivo e Legislativo a fim de possibilitar efetividade à norma contida no referido artigo 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (da execução orçamentária de forma equitativa).

Em resposta ao Ofício Contas do Governo nº 14/2018, a SEPLAG informou as codificações das subações atribuídas às emendas parlamentares, por deputado estadual, as respectivas unidades gestoras executoras encarregadas dessa execução em 2017, os valores empenhados, liquidados e pagos, além dos valores inscritos em restos a pagar (doc. 15, p. 1-11).

Conforme informado pela SEPLAG, foi consignado em orçamento o total de R\$ 70.070.000,00 para as emendas parlamentares, em 2017. O valor que culminou empenhado pelo Poder Executivo foi de R\$ 48,69 milhões, tendo sido liquidado a quantia de R\$ 31,40 milhões, e pago a quantia de R\$ 21,25 milhões. O valor inscrito em restos a pagar alcançou o montante de R\$ 10,54 milhões. Os referidos dados são demonstrados no quadro a seguir.

<b>Estágio despesa</b>	<b>Valor (em R\$)</b>	<b>% sobre o máximo possível</b>
Crédito orçamentário (dotação autorizada)	70.070.000,00	100,00%
Valores empenhados	48.687.173,53	69,48%
Valores liquidados	31.397.159,39	44,81%
Valores pagos	21.252.392,98	30,33%

**Fonte:** Anexo do Ofício nº 338/2018 SEPLAG (doc. 16, p. 1-9).

Para fins de reconhecer como “executada” uma despesa decorrente de emenda parlamentar, consideramos como melhor parâmetro a fase da liquidação de despesas. Isso porque, embora apenas com o pagamento essa despesa deva ser considerada “irreversível”, a concretização da fase da liquidação, sem anulação posterior até o encerramento do exercício, já confere boa margem de presunção de execução da despesa pública (dada a baixa probabilidade de reversão de Restos a Pagar processados). Dessa forma, consideramos que o percentual de execução de emendas parlamentares, em 2017, frente ao máximo possível admitido alcançou 44,81%, correspondente ao valor de R\$ 31.397.159,39, conforme informado pela SEPLAG como montante liquidado.

Observando o quadro acima, vê-se que a quantia de R\$ 21.382.826,47 deixou de ser empenhada (dotação autorizada – valores empenhados), e dos valores empenhados o montante de R\$ 17.290.014,14 não chegou a ser liquidado (valores empenhados – valores liquidados), podendo concluir-se que este valor foi anulado no final do exercício de 2017. A quantia de R\$ 21.382.826,47 corresponde ao saldo



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

orçamentário ao final do exercício, e conforme dispõe o § 2º do art. 55 da LDO de 2017, este valor deveria ter sido inscritos em restos a pagar. No entanto, o valor inscrito em restos a pagar foi de R\$ 10.544.105,21, inferior ao que determina o artigo supra citado.

A LDO 2017 em seu art. 55 determina ainda que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares deve ser de forma equitativa, no entanto, não houve o cumprimento por parte do Governo do Estado, uma vez que os valores liquidados das emendas, por parlamentar, não foram iguais, conforme consta nas informações contidas no Anexo do Ofício SEPLAG nº 338/2018 (doc. 16, p. 1-9).

### **3.5 Aplicação de Recursos Vinculados**

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

A verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados às ações e serviços públicos de saúde, bem como os destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino encontram-se inseridos nos capítulos 6 - Educação e 7 - Saúde, respectivamente, do presente relatório.

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 2017.

#### **3.5.1 Aplicação dos Recursos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP**

A Lei Estadual nº 12.523 de 30 de dezembro de 2003<sup>11</sup> instituiu o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.

De acordo com o art. 2º, § 1º, I da referida lei os recursos do FECEP devem ser aplicados em:

- Segurança alimentar e nutricional, através de aquisição de leite de vaca e de cabra; aquisição de cestas básicas; apoio às cadeias produtivas como apicultura, banana, fruticultura, caprino/ovinocultura, pecuária de leite, agroindústria, floricultura, café, avicultura;

---

<sup>11</sup> A Lei nº 12.523/2003 sofreu alterações através das Leis nº 12.559/2004, 15.599/2015 e 15.922/2016



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

- Segurança hídrica através de abastecimento de água em áreas difusas para a população da zona rural, carro-pipa, infra-estrutura hídrica na rota do carro-pipa, como cisternas, poços, açudes, adutoras, sistema de abastecimento de água simplificado e barragens subterrâneas, apoio à irrigação em solos aluvionais;
- Segurança educacional, através de alfabetização e convivência com o Semi-Árido, defesa sanitária;
- Ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado; e
- **Funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social** (grifo nosso).

A aplicação dos recursos do FECEP nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social foi incluída por meio do art. 1º da Lei Estadual nº 15.922, de 11 de novembro de 2016. No entanto, esta inclusão se mostra inapropriada, primeiramente devido ao caráter generalizado, onde se depreende que qualquer despesa empenhada e paga em uma dessas funções orçamentárias estaria autorizada a utilizar os recursos do FECEP, e segundo porque as despesas com educação, saúde e assistência social já possuem fonte de recursos próprias para seu custeio, não devendo utilizar os recursos do FECEP para finalidade distinta ao combate da pobreza no Estado de Pernambuco.

O art. 3º da referida lei dispõe, após alteração dada pelo art. 1º da Lei Estadual nº 15.922 de 11 de novembro de 2016, que o FECEP deve ser gerido por um conselho constituído por representantes de entidades públicas e da sociedade civil, cuja composição será definida em Regulamento.

As dotações orçamentárias do FECEP serão consignadas na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais em favor de órgãos e entidades executoras de ações e programas sociais nas áreas definidas na Lei do FECEP, conforme consta no parágrafo único do art. 3º da referida lei.

Na tabela a seguir são apresentadas as dotações orçamentárias autorizadas acrescidas de outras alterações orçamentárias, com recursos do FECEP, para serem executados pelas seguintes Unidades Orçamentárias.

Unidade Orçamentária	Em R\$ Dotação autorizada/outras alterações orçamentárias
Fundo Estadual de Saúde	239.659.648,75
Secretaria de Planejamento e Gestão	52.917.045,65
Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	30.203.103,69
Fundo Estadual de Assistência Social	30.377.612,63
Instituto Agrônômico de Pernambuco	17.656.621,48
Casa Militar	5.962.779,42
Secretaria da Micro e Pequena Empresa Trabalho e Qualificação	2.289.995,16
Secretaria da Mulher *	2.391.357,70



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Dotação autorizada/outras alterações orçamentárias</b>
Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – ITERPE	790.206,59
<b>Total</b>	<b>382.248.371,07</b>

**Fonte:** e-Fisco 2017/Relatório Execução Orçamentária Consolidada.

**Nota:** \* A Secretaria da Mulher não recebeu dotação inicial na fonte FECEP (0116) apenas *destaque* de crédito orçamentário da SEPLAG.

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 393 a 395, 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 2017, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 267.639.373,66. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 267.051.669,02. O valor restante de R\$ 587.704,64 é proveniente de Remuneração de Depósitos Bancários e restituições de Outras Receitas Correntes. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se um aumento na receita de R\$ 72.861.196,70.

#### **Aplicação dos recursos do FECEP**

A despesa autorizada, incluídas as alterações orçamentárias, na fonte 0116 foi de R\$ 382.248.371,07 tendo sido empenhado o montante de R\$ 368.944.116,64 representando 96,51% do total autorizado.

Em 2017, dos R\$ 368,94 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações/projetos, tendo em vista os valores envolvidos:

<b>Ação/Projeto</b>	<b>Em R\$</b>
	<b>Valor Empenhado</b>
<b>FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE (I)</b>	<b>233.878.561,68</b>
2393 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão estadual	97.229.316,95
4610 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão de entidades filantrópicas	66.838.539,57
4405 – Suporte às atividades fins do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE - Sede	21.994.237,04
3126 – Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos Excepcionais e Especiais	12.779.795,08



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Ação/Projeto	Valor Empenhado
1478 – Implementação de Ações Emergenciais de Combate a Epidemia de Dengue e demais doenças Transmitidas pelo Mosquito Aedes Aegypti	6.024.387,95
4611 – Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede complementar	6.266.467,29
4217 – Melhoria da Atenção Básica	4.802.824,54
2178 – Ampliação da Cobertura Estadual de Assistência Pré-Hospitalar Móvel/SAMU	3.936.378,93
2104 – Controle e erradicação das doenças imunopreveníveis no Estado	3.699.267,17
3124 – Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos para Atenção Básica à Saúde	3.545.095,95
4553 – Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde	3.330.456,93
4323 - Qualificação do Atendimento Integral às Mulheres, Gestantes e seus Filhos	1.584.457,86
4606 - Operação e Manutenção das Atividades de Informática do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE	1.028.738,07
2396 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – transferências a Consórcios, Municípios e União	817.838,35
4422 - Fortalecimento do Controle e da Participação Social	760,00
<b>DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (II)</b>	<b>117.446.298,14</b>
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	51.835.577,00
1181 – Ações Assistenciais às Populações Atingidas pela Estiagem a Cargo do IPA	10.395.613,97
4305 – Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	16.816.510,17
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	10.215.200,00
4145 – Fomento à Atividade Pecuária no Estado	7.232.289,60
2579 - Implementação das ações e serviços da proteção social básica	6.480.276,90
4191 – Implementação do Programa Leite para Todos	6.312.399,80
1477 – Manutenção das Atividades de Restabelecimento da Normalidade do Cenário de Desastres	4.238.430,70
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar	3.920.000,00
<b>Subtotal (I + II)</b>	<b>351.324.859,82</b>
Outros	17.619.256,82
<b>Total</b>	<b>368.944.116,64</b>

Fonte: e-Fisco 2017/Relatório Execução Orçamentária Consolidada.

Os recursos do FECEP foram aplicados em “outras despesas correntes” e “investimentos”, não tendo sido utilizados no pagamento de pessoal e encargos sociais, como vedado na norma legal. Entretanto, foi aplicado indevidamente a quantia de R\$ 250.695.071,85 (duzentos e cinquenta milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, setenta e um reais e oitenta e cinco centavos), sendo R\$ 233.878.561,68 em ações/programas da área de saúde, e R\$ 16.816.510,17 no Programa Estadual de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, juntos esses montantes representam 67,94% do total empenhado.

A aplicação indevida em ações/programas da área de saúde teve início no exercício em análise, devido a inclusão inapropriada na Lei do FECEP de utilização dos recursos deste fundo nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social. Já a aplicação indevida dos recursos do FECEP no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas é recorrente tendo sido apontada em relatórios anteriores.

Com a alteração realizada na Lei do FECEP, incluindo a utilização dos recursos deste fundo na função Assistência Social, além das funções Educação e Saúde, poderia se achar que a partir desta alteração o Governo do Estado estaria apto a aplicar os recursos deste fundo na ação 4305 – Implementação da Política Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, tendo em vista que esta ação está inserida no programa 0570 – Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pertencente ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS. No entanto, os recursos do FECEP é para o combate a pobreza não devendo ser utilizado para outra finalidade.

Lembramos que o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, criado pela lei 11.297/1995 e alterações, possui receita própria, e que os programas de assistência social, a exemplo do Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas devem ser custeados com recursos deste fundo, conforme consta no art. 4º, VI da referida lei que abaixo transcrevemos.

Art. 4º Os recursos do FEAS serão aplicados em:

...

VI - execução de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, mediante celebração de convênios, contratos, acordos ou ajustes com o Poder Público, garantido financiamento integral, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos pela Lei Federal nº 8.742, de 1993, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.544, de 21 de dezembro de 2011.)

É indiscutível a importância de garantir atendimento especializado aos usuários de crack e outras drogas, bem como a prevenção ao uso e ao tráfico de drogas, de modo que esses usuários possam sair da condição de vulnerabilidade e/ou risco social em que se encontram, todavia, deve-se atentar para não utilização dos recursos do FECEP para este fim, tendo em vista que esses recursos se destinam ao combate à pobreza.

Do mesmo modo, os recursos deste fundo não devem ser utilizados em ações/programas da área de saúde devido ao desvio de finalidade, ademais as despesas incorridas na área de saúde já possuem fonte de recursos própria para seu custeio.

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





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

### **3.5.2 Aplicação dos Recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE**

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 396, Quadro 37, 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 2017, foram contabilizados pelo estado R\$ 60.959.124,04 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 60.565.418,95 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 393.705,09 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

**Em R\$**

<b>Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)</b>					
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
39.318.045,89	2.072.652,91	4.201.011,12	16.426.816,35	44.761.679,05	60.565.418,95

**Fonte:** Balanços Gerais 2012-2017

No exercício de 2017, o estado ainda contou com os recursos provenientes do saldo da disponibilidade financeira apresentada ao final de 2016, nesta fonte de recursos (fonte 0118), no valor de R\$ 2.466.308,92. Desta forma, o valor disponível para aplicação no exercício de 2017 alcançou o montante de R\$ 63.425.432,96.

#### **Aplicações**

Em termos orçamentários, as despesas realizadas com recursos da CIDE ficaram a cargo do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco – DER-PE e dos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda, perfazendo um total de R\$ 58.391.219,66. As aplicações foram as seguintes:

**Em R\$**

<b>Ação/Projeto</b>		<b>Valor empenhado</b>
<b>DER-PE</b>		
4096	Conservação da Malha Viária do Estado	29.348.705,21
4134	Expansão da Cobertura da Malha Viária do Estado	8.476.989,18
1045	Restauração e Melhoramento da Malha Viária do Estado	4.969.929,94
<b>Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda</b>		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	15.141.354,73
0153	Encargos com o PASEP	454.240,60
<b>TOTAL (Aplicações da CIDE)</b>		<b>58.391.219,66</b>

**Fonte:** BGE 2017 - Quadro 37 (doc. 2, p. 396)





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2017, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise, passou a ser de R\$ 5.034.213,30. Registra-se que cabe ao Ministério dos Transportes a verificação anual do cumprimento pelos estados federativos dos Programas de Trabalho por eles apresentados para cada exercício.

### **3.5.3 Aplicação de recursos em ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas e combate à seca**

Os dispositivos da Constituição Estadual, constantes dos artigos 203 e 249, visam assegurar dotações mínimas para as ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas, bem como para ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, respectivamente. Abaixo, transcrevemos o art. 203, § 4º, que define um percentual mínimo de dotação anual para ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas.

Art. 203. O Estado promoverá o desenvolvimento científico e tecnológico, incentivando a formação de recursos humanos, a pesquisa básica e aplicada, a autonomia e a capacitação tecnológicas, a difusão de conhecimentos, tendo em vista o bem-estar da população e o progresso das ciências.

§ 4º Com a finalidade de prover os meios necessários ao fomento de atividades científicas e tecnológicas, o Governo do Estado consignará à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco ou à entidade que venha a substituí-la, uma dotação anual em valor equivalente a, no mínimo, cinco décimos por cento da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos a Municípios. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 38, de 16 de dezembro de 2013.)

Observa-se que o § 4º sofreu alteração através da Emenda constitucional nº 38/2013. Na redação anterior constava que “o Governo do Estado manterá um fundo de desenvolvimento científico e tecnológico, consignando-lhe, anualmente, uma dotação de, no mínimo, um por cento da receita orçamentária do Estado, repassada em duodécimos, mensalmente, durante o exercício orçamentário”.

Vê-se que na redação anterior a dotação era destinada a um fundo e o valor seria de, no mínimo, um por cento da receita orçamentária do Estado. Na redação atual, a dotação será destinada à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) ou à entidade que venha a substituí-la e será de, no mínimo, cinco décimos por cento da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos a Municípios.

Em relação às ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, o art. 249 da Constituição Estadual dispõe: “O Estado fica obrigado a destinar, anualmente, cinco por cento do seu orçamento à execução e manutenção de obras de combate às secas”.

O Governo do Estado de Pernambuco publica, anualmente, no Balanço Geral do Estado o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados ao fomento de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

atividades científicas e tecnológicas, e o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas.

A seguir, será feita uma análise comparativa das informações constantes nesses demonstrativos em relação ao que dispõe os artigos 203 e 249 da Constituição Estadual, bem como os valores aplicados pelo estado.

### **Aplicação de recursos destinados ao fomento das atividades científicas e tecnológicas**

Analisando o Quadro 33 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 390), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 63.929.563,94 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2017. Os recursos aplicados foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Em consulta ao sistema e-Fisco 2017, verificou-se que foi destinado à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 65.558.314,00. Esse valor corresponde a 0,52% do valor da receita de impostos deduzidas as transferências aos municípios (R\$ 12.515.614.225,10), portanto, o percentual de dotação foi levemente superior ao que determina o parágrafo 4º do art. 203 da Constituição Estadual.

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

Analisando o Quadro 34 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 391), observa-se que foi aplicado a quantia de R\$ 34.377.237,30 em ações de combate à seca, no ano de 2017. Em 2016, o valor aplicado foi de R\$ 106.147.943,70, portanto, tem-se uma diminuição de R\$ 71.770.706,40 de recursos para o combate à seca.

O art. 249 da Constituição Estadual dispõe que o estado fica obrigado a destinar cinco por cento do seu *orçamento* à execução e manutenção de obras de combate às secas.

De acordo com a LOA 2017, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2017 foi de R\$ 33.172.189.800,00. Sendo assim, o estado ficaria obrigado **a destinar cinco por cento deste valor, R\$ 1.658.609.490,00, para execução e manutenção de obras de combate às secas.**

O Governo estadual aplicou, em 2017, a quantia de R\$ 34.377.237,30 em ações relacionadas à execução e manutenção de obras de combate às secas conforme demonstrado no Quadro 34 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 391). Consta ainda demonstrado neste quadro o valor de R\$ 1.476.560.115,95 referente a base de cálculo apurada pelo Governo do Estado, e o valor de R\$ 73.828.005,80 referente a 5% da base de cálculo que o Governo do Estado entende ser este o valor a ser aplicado em manutenção de obras de combate às secas.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Vê-se que o entendimento do Governo do Estado em relação a quanto deve ser o valor aplicado em manutenção de obras de combate às secas é divergente da leitura do art. 249 da Constituição Estadual (cinco por cento do orçamento).

A tabela a seguir reproduz o Quadro 34 do BGE no que tange as aplicações.

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À EXECUÇÃO E MANUTENÇÃO DE OBRAS DE COMBATE ÀS SECAS**

<b>Em R\$</b>	
<b>Unidade Executora</b>	<b>Valor Aplicado</b>
<u>Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária</u>	<b>861.428,72</b>
<i>Ampliação da infraestrutura hídrica no meio rural</i>	861.428,72
<u>Secretaria de Planejamento e Gestão</u> <sup>12</sup>	<b>22.577.644,13</b>
<i>Implantação do projeto de prevenção e redução dos efeitos das catástrofes naturais e enxurradas</i>	13.168.336,86
<i>Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água</i>	8.584.960,41
<i>Água para Todos – Ampliação da oferta, cobertura dos serviços de abastecimento e redução do racionamento de água</i>	824.346,86
<u>Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA</u>	<b>10.938.164,45</b>
<i>Ações assistenciais às populações atingidas pela estiagem a cargo do IPA</i>	10.395.613,97
<i>Ampliação do acesso à água para famílias do meio rural</i>	542.550,48
<b>TOTAL</b>	<b>34.377.237,30</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado - Quadro 34 (doc. 2, p. 391)

Em consulta ao sistema e-Fisco 2017, verificou-se que os valores registrados contabilmente divergem daqueles publicados no Quadro 34 do BGE reproduzido acima. Segue abaixo, os valores extraídos do e-Fisco 2017 na consulta *Execução Orçamentária Consolidada – empenhamento total*, considerando todas as fontes de recursos.

- **Projeto 4055** - Ampliação da infraestrutura hídrica no meio rural (R\$ 75.801.580,58);

---

<sup>12</sup> Em consulta ao sistema e-Fisco 2017, verificou-se que a execução ficou a cargo da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

- **Projeto 4040** – Água para Todos – Ampliação da oferta, cobertura dos serviços de abastecimento e redução do racionamento de água (**R\$ 2.344.900,96**);
- **Projeto 4181** – Implantação do projeto de prevenção e redução dos efeitos das catástrofes naturais e enxurradas (**R\$ 17.108.529,10**);
- **Operação Especial 4198** - Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água (**R\$ 238.220.311,51**).

O somatório dos valores acima, registrados no e-Fisco/2017, é de R\$ 344.413.486,60 enquanto o valor publicado no BGE, Quadro 34, foi de R\$ 34.377.237,30.

### **3.6. Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias aos Municípios**

#### **Transferências Constitucionais**

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

<b>Receita arrecadada pelo Estado</b>	<b>Parcela a ser transferida aos municípios</b>
<b>IPVA</b>	• 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CF, art. 158, III)
<b>ICMS</b>	• 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)
<b>IPI</b>	• 25% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (CF, art. 159, II, e § 3º)
<b>CIDE</b>	• 25% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CF, art. 159, III, e § 4º)

**Fonte:** Constituição Federal, arts. 158 e 159.

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

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

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais, referentes ao exercício de 2017, foram os seguintes:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Em R\$

TRIBUTO	VALOR
ICMS	3.518.229.087,81
IPVA	552.898.690,76
IPI	12.823.175,56
CIDE	15.141.354,73

Fonte: BGE - Quadro 04 (doc. 2, p. 46-60).

Os valores das transferências constitucionais aos municípios 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 e Voluntárias aos Municípios**

Além da repartição dos impostos, o Estado tem a obrigação legal (Lei Estadual nº 12.300/02, art. 2º, parágrafo 2º) de repassar aos municípios os valores correspondentes às parcelas do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Em 2017 foi repassado, por este Fundo, R\$ 2.000.000,00 aos municípios, seguindo os mesmos critérios adotados para a distribuição do ICMS.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 562-573) a demonstração das transferências legais e voluntárias aos municípios. Estas transferências abrangem os recursos da saúde repassados para os municípios e fundos municipais de saúde, que totalizaram, em 2017, a quantia de R\$ 45.514.219,05, bem como as transferências do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, dentre outras.

O FEM foi instituído pela Lei Estadual nº 14.921<sup>13</sup>, de 11 de março de 2013, com a finalidade de apoiar planos de trabalho municipais de *investimento* – PTMs nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade.

A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG é o órgão gestor do FEM, conforme disposto no artigo 6º da Lei Estadual nº 14.921, de 11 de março de 2013.

Os municípios que desejarem receber recursos do FEM devem apresentar junto à SEPLAG seus planos de trabalho municipais de investimento (PTMs), conforme previsto no art. 4º do Decreto Estadual nº 39.200, de 18 de março de 2013 que regulamentou a Lei do FEM.

---

<sup>13</sup> A Lei Estadual nº 14.921/2013 foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 39.200, de 18 de março de 2013, tendo este último sofrido alterações por meio dos Decretos Estaduais nº: 40.651, de 24 de abril de 2014; 41.479, de 12 de fevereiro de 2015; 41.564, de 23 de março de 2015; 42.566, de 30 de dezembro de 2015; 43.366, de 3 de agosto de 2016; e 43.968, de 23 de dezembro de 2016.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Os recursos do FEM devem ser repassados para os municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento conforme previsto no Art. 2º do decreto nº 39.200/2013. Em relação ao valor a ser repassado o § 3º do art. 2º assim dispõe:

Art. 2º

§ 3º O valor máximo a ser repassado deve ser o equivalente à cota mensal do valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM no exercício fiscal anterior, podendo ainda, ser acrescido de aporte de recursos de créditos orçamentários decorrentes de cotas parlamentares ao Orçamento Fiscal do Estado e dos recursos destinados para o Escritório de Projetos – SEPLAG, cuja liberação obedecerá à mesma proporção e periodicidade de que trata o § 2º (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 42.566, de 30 de dezembro de 2015)

Em 2017, o FEM repassou para 112 municípios do estado a quantia de R\$ 22.259.672,64. Esse valor diz respeito a repasse do FEM ainda dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Registra-se que não houve FEM do ano de 2016, bem como de 2017.

O quadro a seguir demonstra os valores repassados, em 2017, pelo FEM.

**VALORES REPASSADOS, EM 2017, PELO FEM**

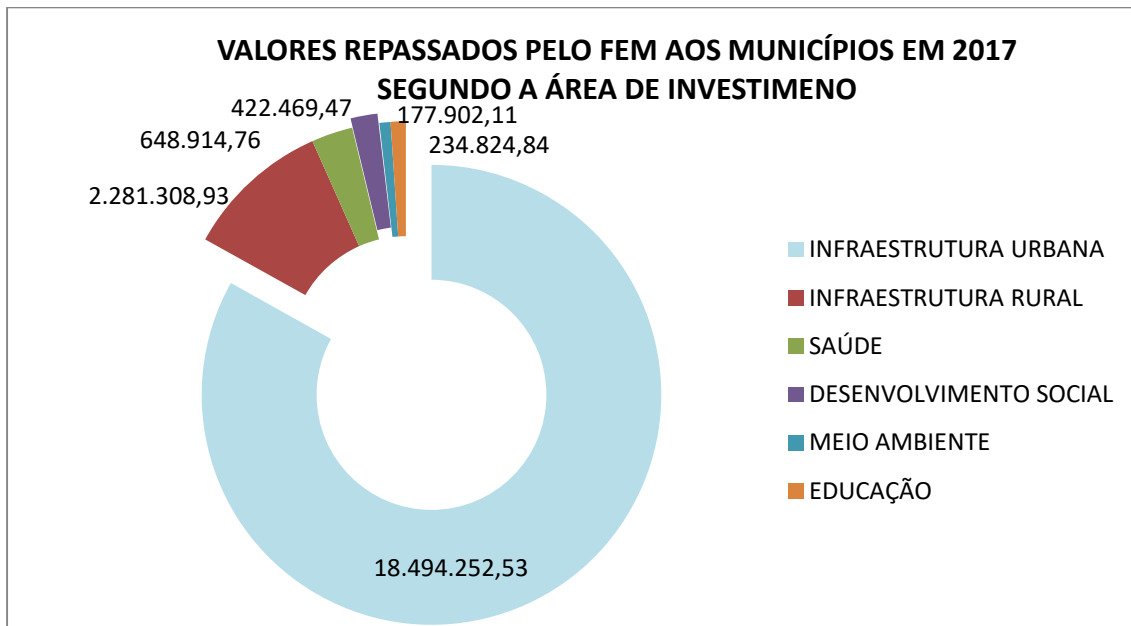
<b>Em R\$</b>	
<b>ANO FEM</b>	<b>VALOR REPASSADO</b>
2013	346.214,63
2014	15.502.608,85
2015	6.410.849,16
<b>TOTAL</b>	<b>22.259.672,64</b>

**Fonte:** Ofício SEPLAG nº 354/2018 – GS (doc. 17, p. 2)

O gráfico a seguir demonstra para quais áreas de investimento foi direcionado o valor de R\$ 22.259.672,64, repassado em 2017.



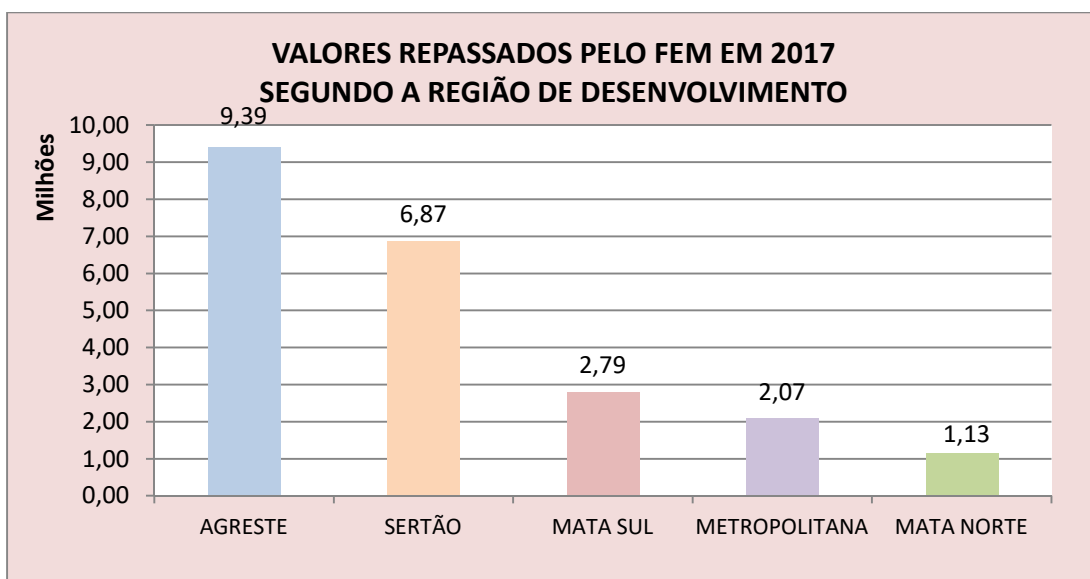
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Ofício SEPLAG nº 354/2018-GS (doc. 17, p. 2)

Verifica-se que o maior volume de investimento foi direcionado para a área de infraestrutura urbana, R\$ 18,49 milhões, e o menor para a área de meio ambiente, R\$ 177.902,11. A área de infraestrutura rural recebeu investimentos de R\$ 2,28 milhões, saúde, R\$ 648.914,76, educação R\$ 234.824,84 e desenvolvimento social R\$ 422.469,47.

O gráfico a seguir demonstra para quais regiões de desenvolvimento do estado de Pernambuco foram investidos o valor de R\$ 22.259.672,64 repassados em 2017.



Fonte: Ofício SEPLAG nº 354/2018-GS (doc. 17, p. 3)





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

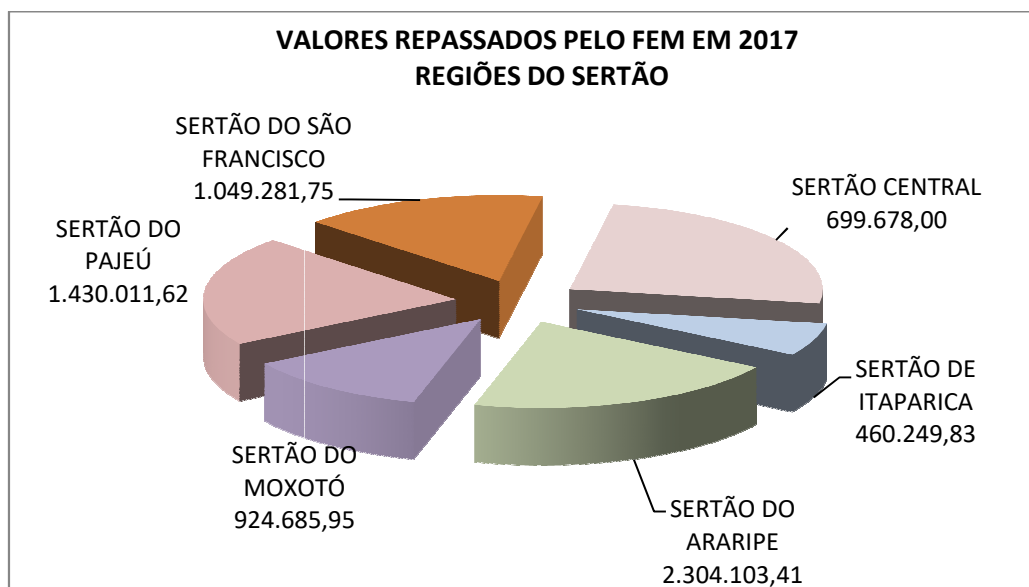
---

Qualquer análise, em relação aos valores apresentados no gráfico acima, deve ser feita considerando o quantitativo de municípios que cada região de desenvolvimento apresenta.

O governo do estado de Pernambuco disponibiliza na página da internet [www.bde.pe.gov.br](http://www.bde.pe.gov.br) a relação dos municípios, por região de desenvolvimento.

A região da Mata Norte conta com 19 municípios e a Mata Sul, 24. A região Metropolitana compreende 15 municípios incluindo a ilha de Fernando de Noronha. A região do Sertão compreende 56 municípios sendo subdividida em: *Sertão Central* (08), *Sertão de Itaparica* (07), *Sertão do Araripe* (10), *Sertão do Moxotó* (07), *Sertão do Pajeú* (17) e *Sertão do São Francisco* (07). A região do Agreste compreende 71 municípios sendo subdividida em: *Agreste Central* (26), *Agreste Meridional* (26) e *Agreste Setentrional* (19).

As subdivisões das regiões do Sertão e Agreste estão demonstradas nos gráficos abaixo juntamente com os valores repassados pelo FEM para as respectivas regiões.

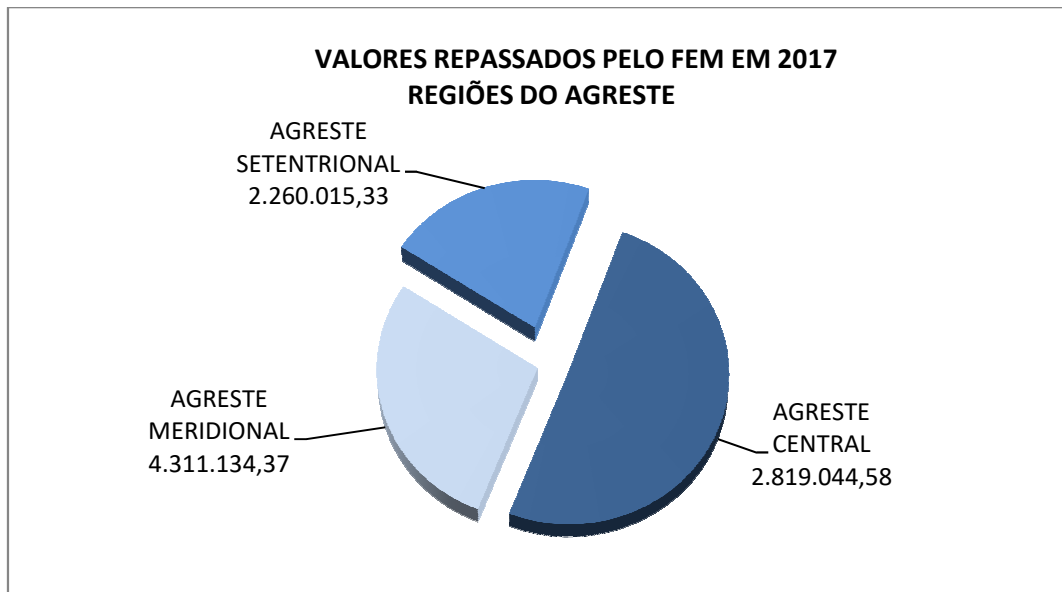


Fonte: Ofício SEPLAG nº 354/2018-GS (doc. 17, p. 3)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---



Fonte: Ofício SEPLAG nº 354/2018-GS (doc. 17, p. 3)

Registra-se que os municípios devem prestar contas dos recursos recebidos.

O decreto 39.200, de 18 de março de 2013 que regulamentou a Lei do FEM estabeleceu em seu art. 17 o prazo para prestação de contas. Este artigo sofreu alterações, sendo a última em 20 de julho de 2015 através do Decreto Estadual nº 41.935 que abaixo transcrevemos.

Art. 17 Os municípios ou os Consórcios de Municípios devem remeter, ao CEAM, a prestação de contas dos recursos do FEM, no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados do dia seguinte ao do recebimento do último repasse de cada PTM.

O art. 2º, § 2º I, II e V do decreto 39.200/2013 com alterações posteriores define a proporcionalidade e periodicidade em que serão feitos os repasses. Abaixo transcrevemos a alínea *d* dos parágrafos I, II e V que trata da periodicidade do último repasse.

Art. 2º.....

§ 2º Os repasses do FEM para o respectivo fundo municipal devem obedecer à seguinte proporção e periodicidade:

I- Relativamente ao FEM do ano de 2013: (NR)

d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento da obra, ou documento comprobatório da execução da ação prevista no PTM, conforme o caso; (AC)

II – Relativamente ao FEM do ano de 2014: (NR)

d) 20% (vinte por cento), mediante declaração do termo de recebimento da obra, ou documento comprobatório do objeto previsto no PTM, conforme o caso, com apresentação de respectivos boletins de medição, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município, e relatório fotográfico. (AC)

III – REVOGADO

IV – REVOGADO

V – Relativamente ao FEM do ano de 2015: (AC)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento definitivo da obra, ou documento comprobatório da execução do objeto previsto no PTM, conforme o caso, acompanhado dos respectivos boletins de medição e relatório fotográfico, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município.

Os quadros abaixo demonstram os municípios que se encontram pendentes de prestação de contas, em 31/12/2017, referentes aos recursos recebidos pelo FEM nos anos de 2014 e 2015, conforme informação enviada pela SEPLAG através do Ofício nº 354/2018 – GS. A SEPLAG informou ainda que não existem prestações de contas pendentes de entrega relativas ao FEM 2013.

**MUNICÍPIOS PENDENTES DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DO FEM - 2014**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PLANO DE TRABALHO</b>	<b>REPASSE TOTAL(R\$)</b>
Água Preta	Construção de uma praça de alimentação	558.785,13
Amaraji	Construção do muro da garagem municipal	47.449,72
Arcoverde	Construção da praça da Cohab II	509.401,19
Barreiros	Pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas do município (31 ruas)	1.005.210,46
Belo Jardim	Capeamento asfáltico de diversas ruas	438.119,42
Belo Jardim	Apoio à implantação de infra-estrutura urbana no município de Belo Jardim-PE (construção de praça de alimentação e área de recreação)	392.911,01
Belo Jardim	Apoio à implantação de infra-estrutura urbana no município de Belo Jardim-PE. Pavimentação de vias em paralelepípedos graníticos nos povoados xucuru e serra dos ventos, município de Belo Jardim-PE.	282.169,07
Bodocó	Pavimentação em paralelepípedos graníticos na sede do município (24 ruas)	1.207.347,30
Bom Jardim	Pavimentação, drenagem e sinalização da rua da vaquejada, localizada no distrito de Umari	97.174,58
Bom Jardim	Pavimentação, drenagem, contenção e sinalização de diversas ruas no loteamento Paraná, distrito de Bizarra (13 ruas)	374.560,58
Bom Jardim	Pavimentação, drenagem e sinalização da rua Jatobá, rua Roberto Leonardo de Oliveira e ruas Castelo Branco 02, Castelo Branco 04 e Castelo Branco 05, no centro (5 ruas)	397.064,33
Carnaubeira da Penha	Iluminação do acesso principal da cidade	339.535,44
Catende	Recuperação de estradas vicinais	630.996,12
Cortês	Construção da praça da entrada da cidade e pavimentação do entorno	68.325,97
Floresta	Pavimentação granítica da rua Washington Nunes Nogueira na sede do município	65.627,58
Floresta	Pavimentação granítica da travessa Manoel Cornélio na sede do município	38.832,65
Granito	Perfuração de poços artesianos	41.461,71
Granito	Reforma da Secretaria de Educação	50.621,70
Ibirajuba	Recapamento asfáltico de vias urbanas no município de Ibirajuba	266.172,00
Ipubi	Construção da praça de São José, no bairro Jardim Rocha	148.932,58



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Ipubi	Requalificação e reforma da avenida central norte e sul	221.723,75
Itaíba	Pavimentação de vias no município de Itaíba-PE	1.019.195,92
Joaquim Nabuco	Construção de uma praça pública (bairro de São Miguel)	391.596,18
Jupi	Melhoria e ampliação do hospital Claudina Texeira	341.615,67
Jupi	Pavimentação em paralelepípedos graníticos em diversas ruas	266.554,68
Lagoa do Carro	Pavimentação em paralelepípedos graníticos, drenagem e sinalização de diversas ruas	732.651,98
Mirandiba	Pavimentação em paralelepípedo granítico e urbanização da praça	151.315,09
Ouricuri	Serviços de restauração do pavimento, alargamento da pista e construção de passeio do acesso a Ouricuri trecho ent BR 316 (km 85) cemitério, sede do município	948.185,48
Santa Maria da Boa Vista	Abastecimento de água 1ª etapa	125.143,17
São Caetano	Revitalização dos canteiros do centro	50.013,02
São José do Egito	Perfuração e instalação de poços tubulares em rocha cristalina	361.892,86
Serra Talhada	Reforma das praças e dos canteiros	430.178,71
Sertânia	Construção das muralhas das creches tipo B e C localizadas nas ruas Edson Leite, no bairro João Alexandre, na sede do município, e rua Dr. Ubirajara chaves, no bairro alto da conceição, na sede do município	175.574,74
Sertânia	Construção de obras de abastecimento de água, nas vilas Rio Da Barra, 4º distrito e Albuquerque Né, 5º distrito	74.523,40
Tacaratu	Reforma e ampliação da praça Francina Maria De Araújo no distrito de Caraiibeiras	202.108,67
Vertente do Lério	Construção da ponte sobre Riacho da Balança	147.916,98
Vertente do Lério	Pavimentação em paralelepípedos graníticos no Sítio Embedado	105.113,86
Vitória de Santo Antão	Pavimentação e qualificação de vias urbanas em Vitória de Santo Antão	2.281.980,94

Fonte: Ofício SEPLAG nº 354/2018 GS (doc. 17, p. 3-6)

**MUNICÍPIOS PENDENTES DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DO FEM – 2015**

MUNICÍPIO	PLANO DE TRABALHO	REPASSE TOTAL(R\$)
Cedro	Pavimentação em revestimento betuminoso - CBUQ	617.954,22
Serrita	Construção do gramado e irrigação do estádio de futebol O Ferreirão	320.657,61

Fonte: Ofício SEPLAG nº 354/2018 GS (doc. 17, p. 3-6)

Ressalta-se que o decreto 39.200/2013 em seu Capítulo V – Da Prestação de Contas é omissivo em relação aos municípios que não prestarem contas.

Conforme demonstrado nos quadros acima, 27 municípios deixaram de prestar contas dos recursos recebidos do FEM 2014, e 02 municípios não prestaram contas dos recursos recebidos do FEM 2015.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

### 3.7 Gastos com Publicidade

O total das despesas com publicidade processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2017, por seus órgãos da administração direta e indireta está demonstrado na tabela abaixo.

#### Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Direta e Indireta Estadual em 2017

Tipo de Administração	Divulgação Oficial	Promoção do Turismo	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas educativas na área de saúde pública	Campanhas educativas em segurança no trânsito e prevenção da violência	Publicidade e Propaganda Institucional	Total
Direta	8.732.706,36	0,00	635.666,46	4.960,00	4.500,00	60.517.304,14	69.895.136,96
Indireta	5.050.121,66	22.928.946,07	0,00	200,00	2.846.834,43	1.877.499,54	32.703.601,70

Fonte: e-Fisco/2017

Nota 1: Nas despesas com divulgação oficial estão incluídos os valores classificados como despesas de exercícios anteriores.

Nota 2: Considerado as entidades da Administração Indireta que fazem parte do orçamento fiscal.

Observando a tabela acima, vê-se que os órgãos da administração direta despenderam com publicidade, em 2017, a quantia de R\$ 69.895.136,96, e a administração indireta (dependente do tesouro estadual) a quantia de R\$ 32.703.601,70. Os gastos com publicidade das entidades da administração indireta não dependente foi solicitado por meio de ofício. Mais adiante serão demonstrados os valores informados por essas entidades.

A fim de verificar o cumprimento do limite para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual, faz-se necessário observar os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Estadual nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005 que transcrevemos abaixo.

Art. 1º O montante das despesas relativas ao custeio de campanhas de publicidade promovidas, no todo ou em parte, por órgãos e entidades da administração direta e indireta estadual, bem como pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Estado de Pernambuco, não poderá ultrapassar, em cada exercício, os seguintes limites:

I - no caso de órgãos da administração direta, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita corrente líquida, nos termos do artigo 2º, IV, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, realizada no exercício anterior;

II - no caso de entidades da administração indireta, e fundações, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita própria da respectiva entidade, realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito.

Art. 2º Para efeito de aplicação do disposto no artigo anterior, os valores correspondentes aos limites de realização das despesas de publicidade deverão ser atualizados monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pela fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística-IBGE.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Art. 3º Excluir-se-ão dos limites referidos no art. 1º, as despesas relativas a: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

I - publicação, legalmente obrigatória, de quaisquer atos administrativos, inclusive no Diário Oficial do Estado;

II - campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo;

III - campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental, prevenção à violência e regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III, quando a despesa for realizada por entidade da Administração Indireta, com recursos do Tesouro Estadual, o valor despendido será considerado para fins do limite de que trata o inciso I, do art. 1º. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

A tabela a seguir demonstra os valores gastos com publicidade da administração direta e indireta (dependente) após exclusão dos valores permitido no art. 3º da Lei Estadual nº 12.746/2005.

**Valores referentes a despesas com publicidade da administração direta e indireta estadual após exclusão permitido por lei**

**Em R\$**

Tipo de Administração	Divulgação Oficial *	Promoção do Turismo	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas educativas na área de saúde pública	Campanhas educativas em segurança no trânsito e prevenção da violência	Publicidade e Propaganda Institucional	Total
Direta	-	-	635.666,46	200,00	-	60.517.304,14	61.153.170,60
Indireta	-	-	0,00	-	-	1.877.499,54	1.877.499,54

**Fonte:** e-Fisco/2017

Para os órgãos da Administração Direta, o limite corresponde a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que a RCL/2016 foi de R\$ 20.853.041.088,71, o valor de R\$ 61,15 milhões gasto com publicidade não ultrapassou o limite legal permitido.

Em relação à Administração Indireta, o limite corresponde a 1% da receita própria da entidade, realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienações de bens e de operações de crédito.

Verificou-se no sistema e-Fisco/2017 que oito (08) entidades da Administração Indireta dependentes do tesouro realizaram gastos com publicidade, a saber: Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco (IRH), Fundação Universidade de Pernambuco (UPE), Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA), Empresa de Turismo de Pernambuco (EMPETUR), Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), Distrito Estadual de Fernando de Noronha, Junta



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Comercial de Pernambuco, Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária do Estado de Pernambuco (ADAGRO).

Verificou-se ainda a receita própria, em 2016, dessas oito (08) entidades da Administração Indireta dependentes do tesouro que realizaram gastos com publicidade em 2017, e nenhuma delas ultrapassou o limite de 1% da receita própria atualizada.

Por fim, os quadros a seguir demonstram os valores gastos com publicidade, em 2017, bem como a receita operacional das entidades da Administração Indireta não dependentes do tesouro.

**Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Indireta Estadual não dependente em 2017**

**Em R\$**

<b>Tipo de Despesa</b>	<b>Porto do Recife</b>	<b>COPERGÁS</b>	<b>CEPE</b>	<b>COMPESA</b>	<b>LAFEPE</b>	<b>AD DIPER</b>
Divulgação Oficial	143.771,12	373.864,96	94.979,22	4.037,45	172.809,95	179.965,45
Publicidade e Propaganda Inst.	0,00	116.537,79	27.744,80	6.625.557,44	0,00	1.800,00

**Fonte:** Ofícios enviados pelas entidades da Administração Indireta Estadual não dependentes (doc. 19, p. 1-22).

**Valores referentes a receita operacional, em 2016, das entidades da Administração Indireta Estadual não dependente**

**Em R\$**

<b>Tipo de Despesa</b>	<b>Porto do Recife</b>	<b>COPERGÁS</b>	<b>CEPE</b>	<b>COMPESA</b>	<b>LAFEPE</b>	<b>AD DIPER</b>
Receita Operacional	26.853.282,00	938.342.967,00	35.420.793,00	1.587.308.000,00	275.771.475,00	95.092.073,00
Receita Operacional atualizada	27.644.728,78	965.998.749,27	36.464.750,03	1.634.090.728,68	283.899.287,68	97.894.721,67

**Fonte:** Demonstrativo do Resultado do Exercício das entidades enviado na prestação de contas de 2016 por meio do sistema e-TCE

**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA 2017

Tomando por base os valores acima da receita operacional atualizada das entidades, o limite máximo permitido para gastos com publicidade dessas entidades são: Porto do Recife (276.447,29), COPERGÁS (9.659.987,49), CEPE (364.647,50), COMPESA (16.340.907,29), LAFEPE (2.838.992,88) e AD DIPER (978.947,22). Comparando esses valores com os gastos com publicidade e propaganda institucional demonstrado no quadro anterior, vê-se que nenhuma das entidades ultrapassou o limite legal permitido.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

### 3.8 Precatórios

O artigo 100 da Carta Magna define as regras para realização dos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em virtude de sentença judiciária.

A partir de decisão transitada em julgado, o juiz da execução encaminha uma solicitação ao Presidente do respectivo Tribunal, para requisição, junto à Fazenda Pública, de verba que garanta o pagamento ao credor.

Tal solicitação é o **Precatório** tratado no artigo 100 supracitado, com exceção prevista em seu §3º:

O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Dessa forma e em conformidade com o Acórdão 2.732/2017 do Tribunal de Contas da União, pode-se concluir que os Precatórios e as Requisições de Pequeno Valor (RPVs) são os mecanismos de pagamento das sentenças judiciais, as quais impõem débitos à Fazenda Pública.

Em Pernambuco, a Lei Complementar Estadual nº 105/2007 define em seu artigo 11, que:

Consideram-se obrigações de pequeno valor, cujo pagamento independe de precatório, nos termos do disposto no art. 100, §3º, da Constituição da República, os débitos decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, de valor igual ou inferior a 40 (quarenta) salários-mínimos, por beneficiário.

Para fins do presente relatório de análise das contas do governo do estado, referentes ao exercício de 2017, serão analisados exclusivamente os Precatórios, ou seja, as solicitações de pagamento superiores a 40 salários-mínimos por beneficiário.

O referido regramento constitucional, em seu §5º, exige que as entidades públicas incluam em seus orçamentos, as verbas necessárias ao pagamento de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho (de cada exercício), com o efetivo pagamento realizando-se até o final do exercício seguinte, com seus valores atualizados monetariamente.

Desse modo, a regra geral dos precatórios (simplificada) dispõe que: o Poder Judiciário requisiute os valores correspondentes às sentenças judiciais transitadas em julgado, até o mês de julho de cada exercício, ao Poder Executivo, que por sua vez deverá incluir tais débitos no orçamento do exercício seguinte. No exercício seguinte, o Poder Executivo deverá realizar o depósito em conta especial em tempo hábil, de forma



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

que o Presidente do Tribunal respectivo possa realizar o efetivo pagamento ao credor (atualizado monetariamente) até o mês de dezembro desse mesmo exercício.

Tomando como exemplo o período de 2016 a 2017, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme a regra geral definida no art. 100 da Constituição Federal.



Entretanto, o art. 100 da Carta Magna, em seu §15, abre a possibilidade de criação de um regime especial de precatórios:

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

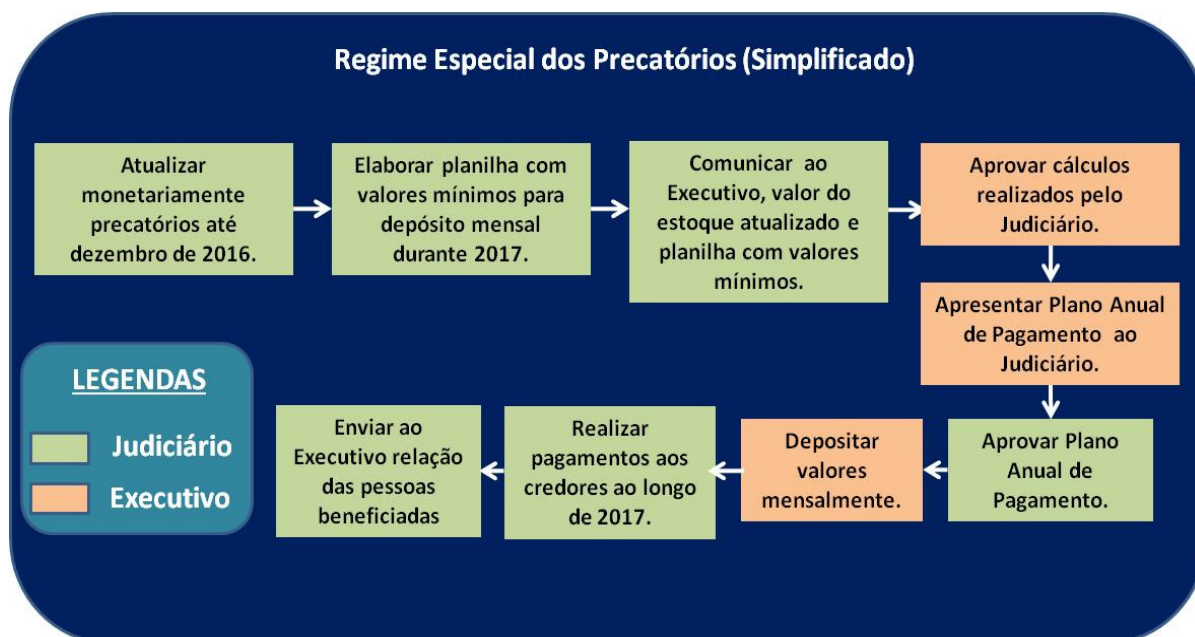
Dessa forma, através da Emenda Constitucional Federal (ECF) nº 94/2016 foi instituído regime especial de pagamento para os casos em mora, acrescentando dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que em seu artigo 101 dispõe o seguinte:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Tomando como exemplo o período de 2016 a 2017, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme o regime especial dos precatórios definido no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



É importante destacar que em 2009, a norma em vigor previa que todo o estoque deveria ser quitado até o final de 2024. Entretanto, o STF julgou inconstitucional essa prática e reduziu o prazo para cinco anos (até o final de 2020), que foi incorporado pela ECF nº 94/2016.

O Governo do estado de Pernambuco já havia aderido ao Regime Especial de Pagamentos de Precatórios previsto no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal - CF, alterado pela ECF nº 62/2009 e, posteriormente, pela ECF nº 94/2016.

Nesse contexto, ao final de 2016, o Governo do Estado de Pernambuco foi comunicado pelo Tribunal de Justiça - TJPE quanto ao valor do estoque total de precatórios, que totalizou R\$ 676.489.735,00 (676,49 milhões de reais), os quais deveriam ser totalmente quitados até o final de 2020, bem como recebeu, do mesmo Tribunal, planilha com os valores mínimos a serem depositados mensalmente em conta especial do TJPE, a fim de serem pagos os credores ao longo do exercício de 2017.

Na sequência, o Governo aprovou os cálculos realizados, enviou Plano Anual de Pagamentos de Precatórios ao TJPE e, após aprovação, iniciou a realização de depósitos mensais, em conformidade com o referido Plano, até completar, conforme dados do e-Fisco, o valor de R\$ 117.996.648,00 (117,99 milhões de reais) ao final de 2017.

Conforme descrito no Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2016 o Plano Anual de Pagamento dos Precatórios consistiu no seguinte quadro:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Mês / Ano	PARCELAMENTOS DOS PRECATÓRIOS			RS 1,00
	2017	2018	2019	2020
jan	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
fev	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
mar	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
abr	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
mai	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
jun	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
jul	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
ago	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
set	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
out	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
nov	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.736,00
dez	9.833.054,00	10.816.359,00	11.897.995,00	23.826.743,00
<b>TOTAL</b>	117.996.648,00	129.796.308,00	142.775.940,00	285.920.839,00
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>676.489.735,00</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de Pernambuco/2016

Como se pode observar, o Plano contempla pagamentos mensais ao longo do período de 2017 a 2020, que em conformidade com o espírito da norma que instituiu o regime especial dos precatórios, pretende encerrar definitivamente os estoques de precatórios até o exercício de 2020.

Aqui, vale a pena salientar dois aspectos, que não devem ser desconsiderados, sob pena de, ao final do período, não se cumprir o objetivo da norma sob análise.

O primeiro aspecto ressalta do quadro acima demonstrado, que é o fato de a distribuição dos valores a serem depositados pelo Poder Executivo em conta especial controlada pelo Poder Judiciário - mesmo atendendo aos valores mínimos mensais em relação à receita corrente líquida (como preconiza a ECF nº 94/2016) - deixar para o último exercício (2020) um valor muito mais alto do que os previstos para os anos anteriores. Nesse caso, torna-se necessário planejamento cuidadoso, de modo a garantir a capacidade financeira para atendimento da regra constitucional no exercício de 2020.

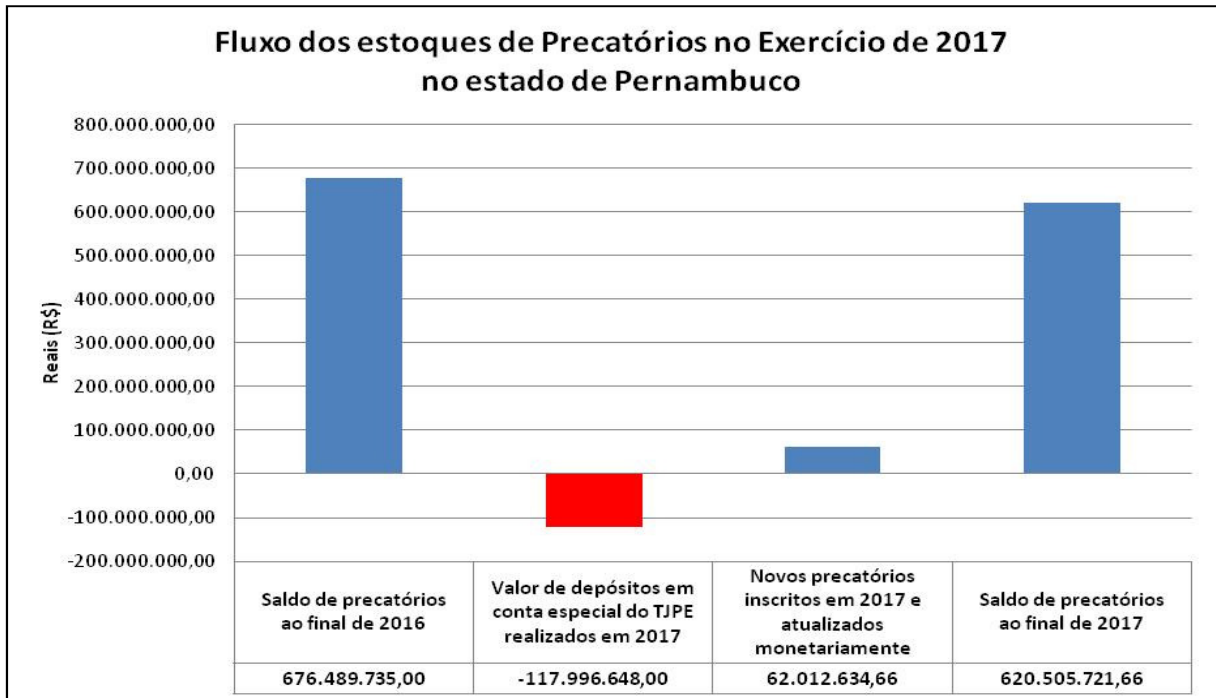
O segundo aspecto está relacionado ao fato de o art. 101 exigir a quitação dos débitos vencidos e os que vencerão no período de 25 de março de 2015 a 31 de dezembro de 2020.

À primeira vista o Plano Anual de Pagamentos dos Precatórios dá a entender que o estoque total de R\$ 676.489.735,00 será pago ao longo de 04 (quatro) anos e seria totalmente quitado em 2020. Ocorre que há precatórios que vencem ao longo desses 04 (quatro) anos e que aumentam o estoque total de precatórios.

O fluxo dos estoques de precatórios, ao longo do exercício de 2017, pode ser visto no gráfico a seguir:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**



Fonte: e-Fisco

Como se pode observar, havia um estoque inicial de R\$ 676.489.735,00 que, por um lado, foi reduzido em R\$ 117.996.648,00, mas que, por outro, foi aumentado em R\$ 62.012.634,66, com os novos precatórios que ocorreram ao longo de 2017, restando um estoque final de R\$ 620.505.721,66 a ser pago a partir do exercício de 2018.

O Plano de pagamentos do Governo do Estado, para o período de 2017 a 2020, conforme se observa acima, não considerou em sua projeção os novos precatórios que naturalmente ocorreram em 2017 (bem como os que ocorrerão a cada exercício) e tais valores de precatórios impactam significativamente o Plano que deverá ser apresentado para o período de 2018 a 2020. Em outras palavras, esse ritmo de quitação dos precatórios, uma vez mantido, não dará conta de zerar o estoque no último exercício.

Entretanto, é importante salientar que em dezembro de 2017, foi aprovada a Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, que, dentre outras alterações, postergou o prazo para quitação definitiva do estoque de precatórios, novamente para 2024. Nesse contexto, não se pode descartar que alguma entidade interessada questione novamente a constitucionalidade dessa Emenda, considerando a decisão anterior do STF sobre o tema.

Outra alteração relevante trazida pela ECF nº 99/2017 é a ampliação de alternativas de fontes de recursos, que poderão ser utilizados para pagamento dos precatórios. Entre tais alternativas, observa-se, por exemplo, o aumento da possibilidade de utilização de 20% para até 30% dos depósitos judiciais (em que não sejam parte os





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresa estatais dependentes) sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça (15% para o Estado e 15% para os municípios do Estado), desde que criado Fundo Garantidor.

Nesse sentido, destaca-se que, em reunião realizada com a Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, a equipe de auditoria obteve a informação de que o Estado de Pernambuco pretende utilizar-se de tais alternativas, que lhe deixarão em situação confortável (caso consiga resolver pendências junto ao TJPE e Caixa Econômica) para quitação do estoque dos precatórios, dentro do novo prazo estipulado pela ECF nº 99/2017.

De qualquer forma, apesar de ter obtido mais tempo e mais alternativas para obtenção de recursos com as novas regras, o Governo Estadual deve ter um cuidado especial com a execução de seu plano de pagamentos, pois não estimando o impacto dos novos precatórios, que ocorrerão a cada exercício, corre-se o risco de os valores a serem quitados nos últimos exercícios ficarem muito altos e o dispositivo constitucional, por fim, não ser obedecido.

Outrossim, quando se analisa em termos percentuais, qual a dimensão do estoque de precatórios, deixado ao final dos exercícios de 2016 e 2017, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, tem-se a seguinte situação:

Item	2016	2017
Saldo de Precatórios a pagar	676.489.735,00	620.505.721,73
Receita Corrente líquida - RCL	20.853.041.088,71	21.512.144.300,43
<b>Percentual Precatórios X RCL</b>	<b>3,24%</b>	<b>2,88%</b>
Dívida Consolidada Líquida	12.654.082.892,84	13.176.450.959,83
<b>Percentual Precatórios X Dívida</b>	<b>5,35%</b>	<b>4,71%</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado (2016 e 2017) e e-Fisco

Pode-se então concluir, desse ponto de vista, que o Estado de Pernambuco vem reduzindo o peso dos precatórios a pagar em relação a dois de seus principais indicadores (RCL e Dívida) e tal redução indica esforço real no sentido de zerar gradativamente seu estoque de precatórios, melhorando assim a sua imagem com relação ao cumprimento das sentenças judiciais.

Para finalizar, destaca-se a importância de acompanhamento de todos os dados aqui apresentados, ao longo do período de 2018 a 2024 (abrangência da EFC nº 99/2017), a fim de verificar se o esforço retrocitado se dará em conformidade com as exigências constitucionais.