



## 3 Gestão Orçamentária

### 3.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamento

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 113/2017, de 05 de outubro de 2017, encaminhou o Projeto de Lei Ordinária nº 1.646/2017, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado 2016-2019, para o exercício de 2018, 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.

Em 26 de dezembro de 2017 foi sancionada a Lei nº 16.274, que dispôs sobre a revisão do Plano Plurianual, quadriênio 2016 – 2019, para o exercício 2018.



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

---

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2018, 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 2018.

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 2018 definiu as referidas prioridades e metas no que se refere aos níveis de programação relativos às Perspectivas de atuação, Objetivos Estratégicos, Programas e Ações.

A Lei de Revisão do PPA 2016 – 2019, para o exercício 2018, 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 2018, como sendo prioritários.

Ao longo do exercício de 2018 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 editados por meio de leis ou de 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 nº 02, de 22 de dezembro de 2016, aprovou a Parte I da 7ª edição do MCASP, válido a partir de 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:



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

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 tem-se, conforme Plano Plurianual 2016-2019, revisão para o exercício de 2018, 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 2018
Outras medidas	Ação Executada/ 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 Contemplado/Unidade	11
Integração entre cultura e educação – projeto outras palavras	Escola Beneficiada / Unidade	34
Apoio à realização da FENEARTE	Evento Apoiado/Promovido/ Unidade	1
Correalização do FestCine - Festival de Curtas de Pernambuco, em parceria com a Prefeitura do Recife	Evento Realizado / Unidade	1
Realização do Festival de Cinema de Triunfo	Evento Realizado / Unidade	1
Apoio e realização de ações das linguagens artísticas	Evento Apoiado/Promovido/ Unidade	25
Apoio ao desenvolvimento das manifestações da cultura popular	Evento Apoiado/Promovido/ Unidade	36
Concessão de subvenção social ao Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano - IAHGP, autorizada pela Lei	Subvenção Social Concedida/unidade	1
Concessão de subvenção social à Academia Pernambucana de Letras - APL, autorizada pela Lei Estadual 15.780/2016	Subvenção Social Concedida/unidade	1
Realização de ações culturais nos municípios	Evento Apoiado/Promovido/ Unidade	10
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



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

Ação – 2095 – Atenção Integral em Saúde Bucal		
Subação	Produto / Unidade	Meta 2018
Qualificação das equipes de saúde bucal	Servidor Capacitado / Unidade	10
Fluoretação das águas de abastecimento em Pernambuco	Pessoa Beneficiada / Unidade	3.450.000

**Fonte:** Revisão do Plano Plurianual 2016-2019 para o exercício de 2018.

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos. Na Ação 4413 tem-se como produtos: “subvenção social concedida”, “projeto realizado”, “projeto contemplado”, “escola beneficiada”, “ação executada” e “evento realizado”. Na Ação 2095 tem-se 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 71/2017, de 01 de agosto de 2017, encaminhou o Projeto de Lei nº 1.499/2017, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, 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. Em 20 de setembro de 2017, foi sancionada a Lei nº 16.148, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2018.

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. Alguns desses dispositivos serão comentados a seguir:

- 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 2018. 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 2018, como sendo prioritários.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2018, as perspectivas de atuação e os objetivos estratégicos do governo do estado para o referido exercício são:

<b>Perspectiva:</b> Gestão Participativa e Transformadora – Pernambuco Fazendo Mais e Melhor.	<b>Perspectiva:</b> Desenvolvimento Sustentável – Pernambuco Avançando e Criando Oportunidades.
<b>Objetivos Estratégicos:</b> <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>	<b>Objetivos Estratégicos:</b> <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>
<b>Perspectiva:</b> Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – Pernambuco Humano e Solidário.	<b>Perspectiva:</b> Qualidade de Vida – Pernambuco Vivendo Melhor.
<b>Objetivos Estratégicos:</b> <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>	<b>Objetivos Estratégicos:</b> <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.

## **Reserva de Contingência**

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2018 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.

O mesmo artigo da LDO estabeleceu, também, em seu parágrafo segundo, 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 2018 nos fins previstos.

## **Anexo de Riscos Fiscais**

A LRF (art. 4º, § 3º) determina que a LDO contenha Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Os riscos fiscais previstos, para 2018, foram detalhados no anexo II da LDO e estimados em R\$ 1.435.800,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais, autuação da Receita Federal, restituição de tributos a maior e outros riscos fiscais.

Ressalta-se que o referido anexo, na parte reservada para as demandas judiciais, não contempla valores referentes às demandas previdenciárias que estão sendo discutidas no judiciário. Esta situação gera preocupação, a ponto de ser levantada no processo TCE-PE nº 1403833-0, prestação de contas dos gestores do Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado – FUNAPE (exercício 2013). O fato é que a Procuradoria Geral do Estado não possui um levantamento detalhado das probabilidades de perdas dessas ações, o que inviabiliza a contabilização e a inclusão desses valores referentes a possíveis perdas no anexo de riscos fiscais. Esse cenário deixa o estado em uma situação de vulnerabilidade das contas públicas, o que pode



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

---

ocasionar desequilíbrio orçamentário, como também a apresentação de resultados e metas que não condizem com a realidade. Recomenda-se que sejam incluídos no anexo de riscos fiscais os valores atualizados das prováveis perdas judiciais em questões previdenciárias do ano em que o anexo faz referência.

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

As metas fiscais para o exercício de 2018 constaram do anexo I da LDO e estabeleceram como meta anual de Resultado Primário o valor de - R\$ 161.954.000,00 (cento e sessenta e um milhões novecentos e cinquenta e quatro mil reais negativos). A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 206.170.150,00. A estimativa do montante da Dívida Pública Consolidada, para o final de 2018, foi de R\$ 16.015.429.300,00.

Conforme o inciso II do § 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 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 2018, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 403/2016, que aprovou a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2017.

Ressalta-se, entretanto, que a Portaria STN nº 495, de 06 de junho de 2017, que aprovou a 8ª edição do MDF, é a que passou a ter vigência no exercício de 2018. Registra-se, porém, que os modelos dos anexos de metas fiscais constantes tanto da Portaria STN nº 403/16 quanto da Portaria STN nº 495/17 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 2018, no valor de R\$ 206.170,20, constante do Anexo de Metas Fiscais presente na LDO 2018, 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 Fiscal Líquida em 31 de dezembro de cada ano e 31 de dezembro do ano anterior. No caso do exercício de 2018, tem-se que tal valor deveria ser R\$ 1.045.457,30 *negativos*. Esse valor é resultado da diferença entre os valores correntes da dívida consolidada líquida de 2018, no valor de R\$ 13.601.437,00 (valor presente no Anexo I, A, da LDO 2018) e a dívida consolidada líquida de 2017, no valor de R\$ 14.646.894,30 (valor presente no Anexo I, C, da LDO 2018).



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

---

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 2018.

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 nº 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 2018 quanto à nota explicativa constante das Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais trazem em seus textos apenas a possibilidade de tal dedução.

Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2018 correspondeu à Portaria nº 495, de 06 de junho de 2017, 8ª 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 anuais que não contenham as metas fiscais na forma da lei constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, conforme disposto no inciso II, 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 2018, (Doc. 02, páginas 303 e 304), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria da STN nº 495, de 06 de junho de 2017. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 852.945.230,99.

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

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 112/2017, de 05 de outubro de 2017, encaminhou o Projeto de Lei nº 1.645/2017, referente à Lei Orçamentária



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

Anual para o exercício de 2018, 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 750 emendas das quais 525 foram aprovadas, 213 aprovadas com alteração e 12 rejeitadas. Houve ainda 40 emendas apresentadas pelo Relator Geral sendo 9 vinculadas à reserva parlamentar, 29 não vinculadas à reserva parlamentar e 2 técnicas. A Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação emitiu o Parecer nº 5.420/2017, 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 2017 foi sancionada a Lei nº 16.275, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2018, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º. Foram fixados os seguintes valores na Lei Orçamentária Anual para o exercício 2018.

<b>Em R\$</b>	
<b>Tipo de Orçamento</b>	<b>Valor</b>
Orçamento Fiscal	33.962.046.800,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.344.117.000,00
Total	35.306.163.800,00

**Fonte:** Lei Orçamentária 2018

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 3.520.837.000,00, para 2018.

### **Verificação preliminar: orçamento estadual inflado em razão da Dotação Orçamentária Específica**

A bem da transparência, deve-se fazer uma observação relevante sobre o valor de R\$ 33,96 bilhões atribuído ao Orçamento Fiscal. Trata-se de constatação de que este total encontra-se inflado em mais de R\$ 2 bilhões, em virtude de nele estar inserido, de forma implícita o valor esperado para a Dotação Orçamentária Específica (DOE) entre as despesas e de valor com finalidade compensatória, entre as receitas.

O resultado imediato dessa impropriedade técnica da lei para o orçamento é de distorção de tamanho. Ou seja, embora o estado tivesse previsão, no início de 2018, de auferir junto ao meio externo, ao longo do referido exercício, recursos totais compreendidos entre as ordens de grandeza de valor compreendido entre R\$ 31 bilhões e R\$ 31,5 bilhões, ele “informou”, por meio do seu orçamento estadual, que o valor estimado era de R\$ 33,96 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.



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

---

A verificação acima não representa fato novo vinculável ao exercício de 2018. Ele já ocorre há vários exercícios em virtude de existir no passado ponto de controvérsia acerca da natureza – orçamentária ou extraorçamentária – dos valores de Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do sistema previdenciário estadual, a qual, após ato normativo federal deixou, em nosso entendimento, de existir.

O fato é pormenorizado no item 3.3 deste Relatório. Adiante-se apenas que seus efeitos serão tratados nos capítulos de Gestão Financeira e Patrimonial, Educação e Previdência dos Servidores Públicos.

### **Autorizações expressas na lei orçamentária anual**

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 2018;
- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2018 até o valor de R\$ 1.252.452.000,00, mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita. Em 2018 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 638.379.633,97;
- **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\$ 6.792.409.360,00. Verificou-se que o montante utilizado R\$ 5.397.090.639,95<sup>1</sup>, ficou dentro do limite autorizado, correspondendo a 79,46% do referido limite, cumprindo, portanto, o citado dispositivo;
- **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

---

<sup>1</sup> Este valor já contempla a inclusão dos valores dos convênios, previstos na LOA, que serviram como fonte para abertura de crédito suplementar, por decreto, ao longo do exercício de 2018. O valor total dos convênios que não se enquadraram na exclusão prevista no inciso VI do artigo 10 da LOA foi de R\$ 70.273.073,00 (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).



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

---

montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2018 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 contempladas nas suas previsões. Observou-se, entretanto, que, quando da abertura dos créditos suplementares cujas fontes foram convênios, houve decretos com a indicação de exclusão do limite mencionado, previsto neste inciso da LOA, mesmo nos casos em que os convênios já estavam contemplados nas previsões da Lei Orçamentária para o exercício de 2018. 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”.

Na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2018 foram seguidas as determinações contidas na Lei 16.148, de 20 de setembro de 2017, LDO para 2018, 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 2018 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\$ 335.382.000,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$ 298.332.000,00 do programa “Ampliação e Melhoramento da Malha Viária do Estado – Caminhos da Integração”; e R\$ 37.050.000,00 do programa “Ampliação e Adequação da Infraestrutura Portuária”.

Conforme nota constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, exercício 2018, 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.

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

Os valores das receitas, total e primária, das despesas, total e primária, assim como do resultado primário, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2018, diferiram do previsto na LDO/2018. Em nota explicativa do demonstrativo de compatibilização, a SEPLAG/SEFAZ, informou que



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

---

tais diferenças “decorreram de pequeno acréscimo correspondente a 0,32% 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 abatimento na despesa fixada e no resultado primário”.

**Resultado Primário** – Mudança da meta de resultado primário de R\$ 169.382.200,00 *negativos* para R\$ 161.954.000,00 *negativos*.

**Resultado Nominal** - o Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2018 manteve a meta de resultado nominal, que se refere à diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida em 31 de dezembro de 2018 com o saldo da referida dívida em 31 de dezembro do ano anterior, em R\$ 206.170.150,00, prevista na LDO.

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

A Lei Orçamentária Anual para 2018 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 21.891.135.200,00, 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 2018 a reserva de contingência constante da LOA 2018 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$.109.455.676,00. Entretanto, a LOA 2018 trouxe o valor R\$ 27.290.386,00 como sendo o da reserva de contingência, ou seja, quatro 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 2018 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;
- 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.



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

---

Observou-se que houve, em 2018, um aumento no montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando de R\$ 1.256.531.300,00, em 2017, para R\$ 1.344.117.000,00, em 2018.

### **Ausência na LOA 2018 dos valores das metas físicas**

A Lei Orçamentária Anual 2018 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 2018 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 5.530.115.173,48. Os créditos abertos foram do tipo suplementar e especial. Não houve abertura de crédito extraordinário no exercício de 2018. 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	4.537.560.028,91	987.085.144,57	5.524.645.173,48
Especial	5.300.000,00	170.000,00	5.470.000,00
Extraordinário	-	-	-
<b>Total</b>	<b>4.542.860.028,91</b>	<b>987.255.144,57</b>	<b>5.530.115.173,48</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2018.

No exercício de 2018 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 99,90% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 0,10% do total dos créditos adicionais abertos no referido exercício.



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

## Créditos adicionais por fontes de abertura

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2018:

### Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais - Orçamento Fiscal 2018 – Todas as Fontes Em R\$

Credito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Convênio <sup>(a)</sup>	Superávit Financeiro	Operação de Crédito
Suplementar	3.457.497.751,08	1.396.843.850,25 <sup>(b)</sup>	179.088.606,53 <sup>(b)</sup>	346.214.965,62	145.000.000,00 <sup>(b)</sup>
Especial	5.470.000,00	-	-	-	-
Extraordinário	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>3.462.967.751,08</b>	<b>1.396.843.850,25</b>	<b>179.088.606,53</b>	<b>346.214.965,62</b>	<b>145.000.000,00</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2018.

**Nota:** (a) Fonte de abertura introduzida pelo art. 37 da LDO 2018;

(b) Valores constantes do Balanço Geral do Estado 2018 divergem dos apresentados nessa tabela em razão de classificações equivocadas quanto às fontes de recursos, fato abordado nos detalhamentos das fontes de financiamento constantes deste relatório.

A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal correspondeu a 62,62% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas. O excesso de arrecadação serviu como fonte de abertura a 25,26% dos créditos adicionais, os superávits financeiros a 6,26% dos referidos créditos, os convênios a 3,24% e as operações de crédito a 2,62%.

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 6,09% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 33.962.046.800,00 para R\$ 36.029.194.222,40.

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 10,20% das dotações inicialmente constantes do orçamento fiscal foram anuladas servindo como fonte de crédito adicional para alterações da LOA.



**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 2018 foi de R\$ 27.290.286,00.

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 16.148, de 20 de setembro de 2017 (LDO 2018), em seu artigo 22, § 2º, estipulou que, na hipótese de não utilização da referida dotação nos fins previstos até 30 de setembro de 2018, esta poderia ser destinada a cobertura de créditos suplementares e especiais.

A partir de 26 de outubro de 2018, 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	
00001	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco - ALEPE	9.037.386,00
00505	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM	18.253.000,00
<b>Total</b>		<b>27.290.386,00</b>

**Fonte:** Decreto Estadual nº 46.659, de 26/10/18, e Lei Estadual nº 16.487, de 30/11/18.

*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, tem-se o Decreto nº 46.642, de 23 de outubro de 2018, cuja fonte de anulação de dotação no valor de R\$ 3.300.000,00 foi de recurso de investimento (0261) e a suplementação da dotação foi realizada na fonte de recursos ordinários (0101). Outro exemplo é o Decreto nº 46.647, de 24 de outubro de 2018, cuja fonte de anulação de dotação no valor de R\$ 9.300.000,00 foi de recurso de investimento (0261) e a suplementação da dotação foi realizada na fonte de recursos ordinários (0101). Esse procedimento também é anotado nos seguintes decretos: 46.620-19/10/18, 46.640-23/10/2018, 46.650-24/10/18, 46.715-06/11/18, 46.861-7/12/2018 e etc. 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 adicionais anulando fontes diversas das suplementadas, 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.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª edição (válido a partir do exercício de 2017) em seu anexo de “Perguntas e Respostas” – Procedimentos Contábeis Orçamentários/Despesa Orçamentária/Crédito orçamentário



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

(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 tem-se a seguinte explanação: “O cancelamento do crédito orçamentário, parcial ou total, não muda a classificação da fonte de recurso. A realização do crédito adicional deverá sempre obedecer à 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 2018, alcançaram o montante de R\$ 1.396.843.850,25, assim distribuídos, por item de receita:

Em R\$			
<b>Código da Receita</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
1113.02.01	ICMS	544.000.000,00	38,94
1122.99.01	Outras Taxas pela Prestação de Serviços - Arrecadação	35.257.924,00	2,52
1210.99.01	Contribuição para Assistência Médica dos Servidores Vinculados ao Regime de Previdência Próprio – SASSEPE	71.834.924,90	5,14
1210.99.03	Contribuição para o SISMEPE	8.244.784,00	0,59
1325.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários	9.942.016,00	0,71
1600.01.99	Outros Serviços Comerciais	400.000,00	0,02
1600.11.03	Serviços de Metrologia Legal	14.687.379,90	1,05
1600.13.01	Serviços de Inscrição em Concursos Públicos	7.868.982,00	0,56
1721.01.13	Cota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico- CIDE	1.000.000,00	0,07
1721.22.70	Cota Parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP	2.590.288,56	0,18
1919.50.01	Multas por Auto de Infração – Arrecadação	2.368.517,09	0,16
1990.99.01	Outras Receitas – Arrecadação	39.366.726,39	2,81
2590.00.00	Outras Receitas	68.552.720,35	4,90
7210.29.97	Contribuição Patronal Complementar Civil – Op. Intraorç.	30.000.000,00	2,14
7210.29.98	Contribuição Patronal Complementar Militar – Op. Intraorç.	560.729.587,06	40,14
	<b>Total</b>	<b>1.396.843.850,25</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2018.



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

---

Cabe salientar que o valor de R\$ 1.396.843.850,25 informado neste relatório como sendo excesso de arrecadação diverge do valor de R\$ 1.542.590.850,25 apresentado no Balanço Geral do Estado para o exercício de 2018. Esse fato ocorre porque os Decretos Estaduais nº **46.382**, de 13/08/18; nº **46.400**, de 14/08/18; nº **46.596**, de 11/10/18 e nº **46.673**, de 29/10/18 apresentam uma impropriedade técnica quanto à classificação da fonte de abertura de crédito suplementar.

Tanto a Lei Federal nº 4.320/64, quanto a Lei Estadual nº 7.741/78 trazem a possibilidade de utilização de recursos não comprometidos de excesso de arrecadação e de operação de crédito autorizada, dentre outras fontes, para abertura de crédito suplementar ou especial. Logo, concluiu-se que são duas fontes distintas, não podendo ser contabilizada a operação de crédito como sendo excesso de arrecadação. Acrescentando ao raciocínio, e dirimindo qualquer dúvida, a lei estadual já citada, em seu art. 35, § 5º, combinado com o § 3º, do mesmo artigo, determina que não sejam computadas para o cálculo do excesso de arrecadação as receitas vinculadas e nem as operações de créditos.

Ocorre que os decretos acima citados, ao abrirem créditos suplementares, apresentaram como fonte de recursos para abertura dos referidos créditos o “excesso de arrecadação” proveniente de operações de crédito. Porém, conforme legislação vigente, operação de crédito é fonte de recursos para abertura de crédito adicionais distinta da proveniente de excesso de arrecadação.

Esse procedimento errôneo gerou uma contabilização inverídica das fontes utilizadas para abertura de créditos adicionais no exercício de 2018, como é apresentado no demonstrativo de créditos adicionais por UG, na página 279, do volume II, do Balanço Geral do Estado. Nele foi informado que não houve, em 2018, operação de crédito para dar suporte à abertura de crédito suplementar, quando na verdade, por meio dos decretos apresentados, o estado se endividou para este fim. Recomenda-se que ao abrir créditos adicionais sejam apresentadas as suas respectivas fontes de acordo com a legislação em vigor.

Este cenário se repetiu no Decreto Estadual nº **46.530**, de 25/09/18, porém o equívoco da fonte foi através do convênio. Atribuiu excesso de arrecadação, recurso oriundo de convênio para abertura de crédito suplementar, aumentando a fonte excesso de arrecadação e diminuindo a fonte convênio (melhor detalhada abaixo).

### **Convênio**

A LDO para 2018, 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 2018 e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

Os créditos adicionais abertos em 2018 cujas fontes de financiamento foram convênios alcançaram o montante de R\$ 179.088.606,53. Este valor diverge do valor de R\$ 178.341.606,53 apresentado no Balanço Geral do Estado devido ao Decreto



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

---

Estadual nº 46.530, de 25/09/18, ter classificado como excesso de arrecadação o valor de R\$ 747.000,00 referente a transferências de convênios da União, para suprir a abertura de crédito suplementar. Como já visto, a LDO 2018 acrescenta convênio como fonte para abertura de crédito adicional, devendo ser utilizada toda vez que houver transferência de recursos que tenham como amparo legal um convênio, exatamente o que ocorreu nesse ato legal.

*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 2018, 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 2018 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 2018, 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.

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 restantes destinados a explicitar a qual convênio se refere, apresentando uma numeração individualizada.

Em 2018 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.



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

A seguir tem-se a análise dos valores considerados e os não considerados como inseridos na exceção prevista no inciso VI da LOA 2018 dos decretos que abriram créditos suplementares com base em convênios:

Em R\$

Unidade Orçamentária 00306		
Decreto	Valor Convênio	Convênios utilizados descritos no Decreto
<b>Decreto 45.830, de 05/04/18</b> <b>Decreto 46.160, de 18/06/18</b>	R\$ 50.000.000,00 R\$ 35.641.491,31	<u>Celebrados com o DNIT</u> : nº 4438, de 01/04/2016, tendo por objeto a reabilitação do pavimento e execução de serviços de obras de melhoramentos, adequação de capacidade e segurança na rodovia BR – 101/PE CONTORNO RECIFE.
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00306</b>		
<i>Detalhados</i> : Fonte: 0242004438 = R\$ 30.000.000,00; <i>A captar</i> : Fonte: 0242000000 = R\$ 1.006.000,00.		
<b>Conclusão</b>		
Há um convênio detalhado na LOA (4438) além dos convênios a captar. A soma dos mencionados convênios totaliza o valor de R\$ 31.006.000,00. A soma dos decretos acima descritos alcança o valor de R\$ 85.641.491,31. A diferença entre os dois valores chega a R\$ 54.635.491,31, montante que deve ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA. O valor de R\$ 31.006.000,00 não deverá ser incluído em tal exceção.		
Unidade Orçamentária 00115		
Decreto	Valor Convênio	Convênios utilizados descritos no Decreto
<b>Decreto 46.767, de 22/11/18</b>	R\$ 39.267.073,00	<u>Celebrado com o Ministério da Integração Nacional</u> : nº 3808, de 23/12/2011, tendo por objeto a implantação da Aduana do Agreste.
<b>Convênios Previstos na LOA para a Unidade Orçamentária 00115</b>		
<i>Detalhados</i> : Fonte: 0102003808 = R\$ 62.144.000;		
<b>Conclusão</b>		
Há previsão na LOA de convênio (3808) no valor de R\$ 62.144.000,00. O valor do decreto acima descrito é de R\$ 39.267.073,00. Por ser o valor do decreto menor que o valor previsto na LOA, o valor do decreto, de R\$ 39.267.073,00, não deverá ser incluído na exceção prevista no inciso VI da LOA.		
<b>Fonte</b> : Decretos de créditos suplementares abertos em 2018 e Lei Orçamentária Anual 2018.		

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\$ 179.088.606,53, referentes aos créditos suplementares abertos com base em convênios, apenas o valor de R\$ 108.815.533,53 está inserido na exceção prevista no inciso VI da LOA, estando os R\$ 70.273.073,00 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 2018 foram abertos créditos adicionais cuja origem dos recursos foi superávit financeiro no valor de R\$ 346.214.965,62. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2017, que serviram de base para



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

---

abertura dos referidos créditos adicionais, constatou-se suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas.

### **Operações de crédito**

Os créditos adicionais abertos em 2018 cujas fontes de financiamento foram operações de crédito alcançaram o montante de R\$ 145.000.000,00.

Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2018, 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 no ano de 2018, os decretos que se utilizaram de operação de crédito, como foi apresentado no item sobre excesso de arrecadação, para abertura de crédito suplementar, por estarem equivocadamente sendo considerados como excesso de arrecadação, foram incluídos no limite do inciso IV, do art. 10, da LOA 2018.

### **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 envolve 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 2018 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 2007 a 2018 encontram-se, respectivamente, na tabela e 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**

Despesa Autorizada – Defensoria Pública

Em R\$ 1,00

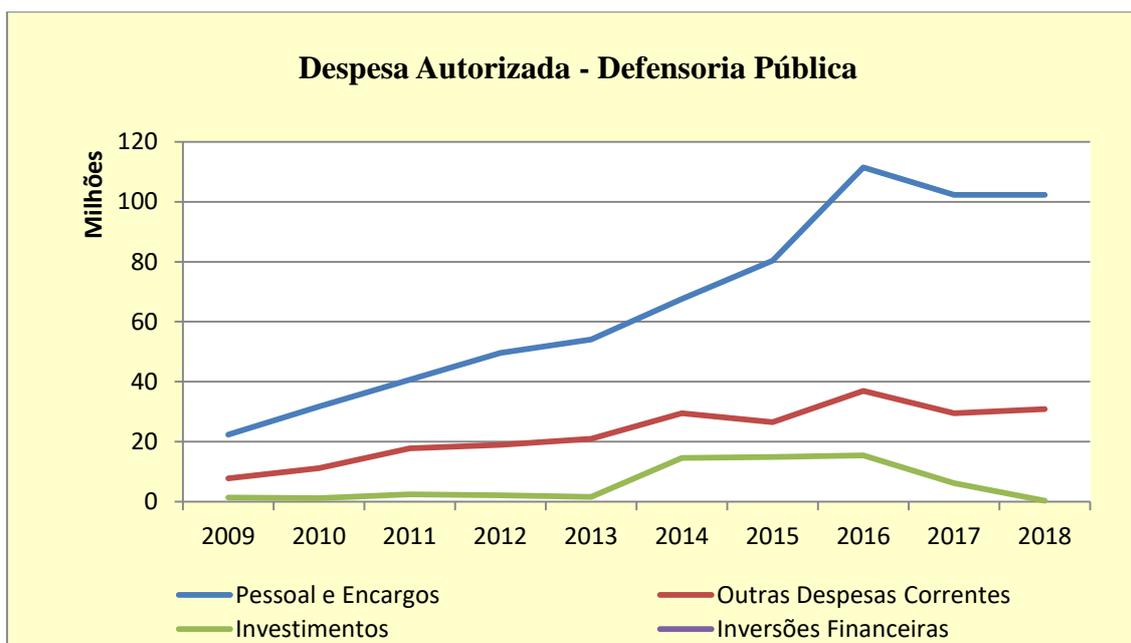
Grupo de Despesa	2009	2010	2011	2012	2013
1	22.317.100,00	31.679.012,92	40.720.175,00	49.636.300,00	54.032.356,66
3	7.760.969,42	11.148.552,94	17.798.863,63	18.962.769,29	20.987.900,00
4	1.427.095,62	1.176.685,62	2.469.216,00	2.160.510,78	1.573.555,00
5	-	-	-	-	-
Total	31.505.165,04	44.004.251,48	60.988.254,63	70.759.580,07	76.593.811,66

Grupo de Despesa	2014	2015	2016	2017	2018
1	67.623.165,00	80.421.499,62	111.478.890,99	102.356.500,00	102.345.572,04
3	29.499.434,16	26.546.082,09	36.943.727,18	29.536.200,00	30.888.710,16
4	14.567.365,84	14.905.000,00	15.446.880,13	6.233.053,55	327.886,69
5	500,00	-	-	-	-
Total	111.690.465,00	121.872.581,71	163.869.498,30	138.125.753,55	133.562.168,89

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 nº 80, de 04 de junho de 2014, que, em seu artigo 2º, altera o artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo em seu §1º o prazo de oito anos para a União, Estados e Distrito Federal contarem 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. 147), 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>31.796.224.100,00</b>	<b>33.130.373.465,61</b>	<b>33.739.422.474,66</b>	<b>609.049.009,05</b>
Receita Tributária	15.419.428.000,00	15.998.685.924,00	16.550.009.985,78	551.324.061,78
Receita de Contribuições	5.450.853.200,00	6.121.662.495,96	6.002.634.250,80	(119.028.245,16)
Receita Patrimonial	352.322.500,00	362.264.516,00	453.006.263,11	90.741.747,11
Receita Agropecuária	1.840.000,00	1.840.000,00	1.601.218,65	(238.781,35)
Receita Industrial	1.031.000,00	1.031.000,00	575.818,02	(455.181,98)
Receita de Serviços	625.509.700,00	648.466.061,90	671.874.851,37	23.408.789,47
Transferências Correntes	9.232.544.500,00	9.241.993.024,27	9.175.679.328,11	(66.313.696,16)
Outras Receitas Correntes	712.695.200,00	754.430.443,48	884.040.758,82	129.610.315,34
<b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>	<b>2.165.822.700,00</b>	<b>2.552.605.791,17</b>	<b>1.053.546.327,66</b>	<b>(1.499.059.463,51)</b>
Operações de Crédito	1.252.452.000,00	1.397.452.000,00	638.379.633,97	(759.072.366,03)
Alienação de Bens	10.885.000,00	10.885.000,00	11.923.031,06	1.038.031,06
Amortizações de Empréstimos	1.835.000,00	1.835.000,00	1.435.425,09	(399.574,91)
Transferências de Capital	753.662.400,00	926.892.770,82	188.006.601,94	(738.886.168,88)
Outras Receitas de Capital	146.988.300,00	215.541.020,35	213.801.635,60	(1.739.384,75)
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III)=(I+II)</b>	<b>33.962.046.800,00</b>	<b>35.682.979.256,78</b>	<b>34.792.968.802,32</b>	<b>(890.010.454,46)</b>
REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)</b>	<b>33.962.046.800,00</b>	<b>35.682.979.256,78</b>	<b>34.792.968.802,32</b>	<b>(890.010.454,46)</b>
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>	<b>33.962.046.800,00</b>	<b>35.682.979.256,78</b>	<b>34.792.968.802,32</b>	<b>(890.010.454,46)</b>
SADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)		346.214.965,62	346.214.965,62	0,00
Superávit Financeiro		346.214.965,62	346.214.965,62	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>	<b>30.716.026.480,00</b>	<b>33.210.826.662,71</b>	<b>32.407.724.810,14</b>	<b>32.407.724.810,14</b>	<b>31.258.377.387,45</b>	<b>803.101.852,57</b>
Pessoal e Encargos Sociais	17.968.858.200,00	19.628.342.186,14	19.397.429.006,89	19.397.429.006,89	19.148.791.300,21	230.913.179,25
Juros e Encargos da Dívida	494.015.100,00	632.186.725,06	625.777.535,08	625.777.535,08	625.777.535,08	6.409.189,98
Outras Despesas Correntes	12.253.153.180,00	12.950.297.751,51	12.384.518.268,17	12.384.518.268,17	11.483.808.552,16	565.779.483,34
<b>DESPESAS DE CAPITAL (IX)</b>	<b>3.158.129.934,00</b>	<b>2.752.911.869,90</b>	<b>2.289.141.958,53</b>	<b>2.289.141.958,53</b>	<b>2.123.009.774,98</b>	<b>463.769.911,37</b>
Investimentos	1.836.433.734,00	1.323.938.183,39	869.249.725,48	869.249.725,48	726.715.402,27	454.688.457,91
Inversões Financeiras	444.747.000,00	599.998.799,02	595.210.260,51	595.210.260,51	571.612.400,17	4.788.538,51
Amortização da Dívida	876.949.200,00	828.974.887,49	824.681.972,54	824.681.972,54	824.681.972,54	4.292.914,95
<b>RESERVA DE CONTIGÊNCIA (X)</b>	<b>27.290.386,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>RESERVA DO RPPS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI)=(VIII+IX+X)</b>	<b>33.901.446.800,00</b>	<b>35.963.738.532,61</b>	<b>34.696.866.768,67</b>	<b>34.696.866.768,67</b>	<b>33.381.387.162,43</b>	<b>1.266.871.763,94</b>
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XII)	60.600.000,00	65.455.689,79	63.004.353,46	63.004.353,46	63.004.353,46	2.451.336,33
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIII) = (XI + XII)</b>	<b>33.962.046.800,00</b>	<b>36.029.194.222,40</b>	<b>34.759.871.122,13</b>	<b>34.759.871.122,13</b>	<b>33.444.391.515,89</b>	<b>1.269.323.100,27</b>
SUPERÁVIT (XIV)			33.097.680,19			
<b>TOTAL (XV) = (XIII + XIV)</b>	<b>33.962.046.800,00</b>	<b>36.029.194.222,40</b>	<b>34.792.968.802,32</b>	<b>34.759.871.122,13</b>	<b>33.444.391.515,89</b>	<b>1.269.323.100,27</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2018 (doc. 2, p. 147)



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

O Balanço Orçamentário apurado ao final de 2018 informa que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo sido a receita arrecadada maior que a despesa empenhada em R\$ 33.097.680,19;
- A previsão atualizada da receita, no montante de R\$ 35.682.979.256,78, 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 2018;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 346.214.965,62 de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi superior a inicialmente estimada na LOA em 2,44%;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 2,07 bilhões, incrementando o orçamento fiscal em 6,09%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa empenhada) de R\$ 1,27 bilhão.

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 2018 foi de R\$ 34,79 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 2018 em relação à arrecadação do ano de 2017 seguindo os mesmos parâmetros. Quando é assim verificado, observa-se que houve um aumento de 7,56% na arrecadação da receita corrente no ano de 2018, bem como na receita de capital, onde esta apresentou um crescimento de 15,04%.

Receita de todas as fontes	Ano		Variação entre a receita de 2017 e a de 2018 (%)
	2018	2017	
Receita Corrente após Deduções*	33.739.422.474,66	31.431.704.325,97	7,34
Receita Capital	1.053.546.327,66	915.812.540,49	15,04
<b>Receita Total</b>	<b>34.792.968.802,32</b>	<b>32.347.516.866,56</b>	<b>7,56</b>

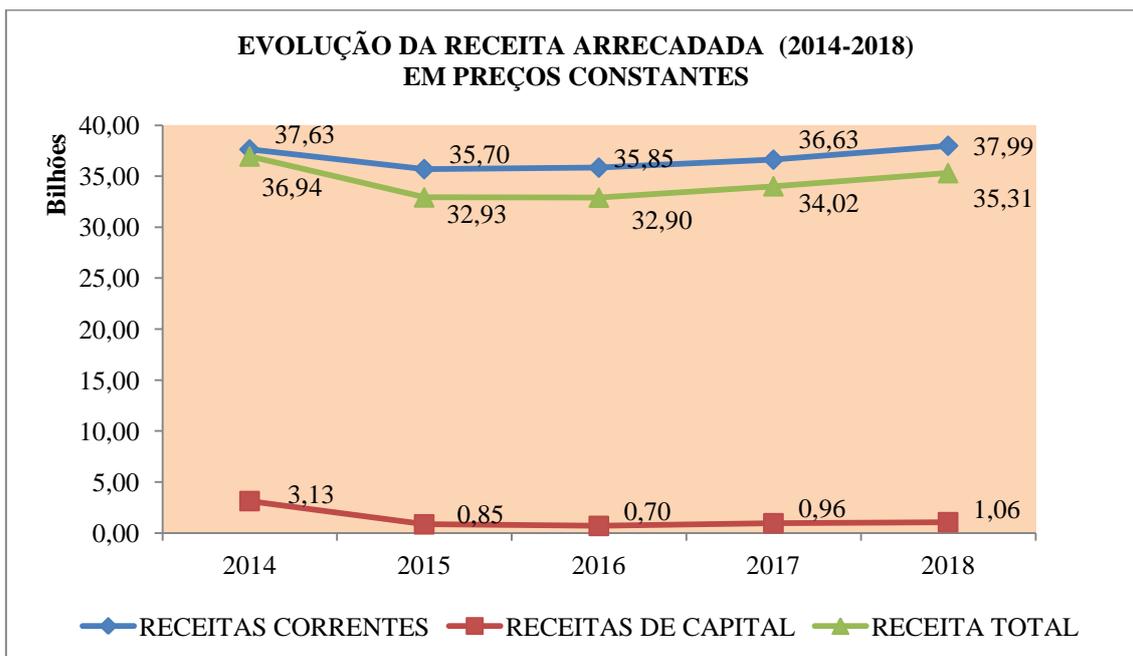
Fonte: Balanço Geral do Estado 2018.

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 2018, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV de 2014 a 2018, conforme dados do Balanço Geral do Estado.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2018, Quadro 84 (doc. 2, p. 384).

**Nota:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2018, calculados pelo IPCA (IPEADATA).

Na Receita Total estão incluídas as Receitas Intraorçamentárias (Movimentação de receitas entre órgãos e entidades da Administração Pública).

Receita total arrecadada deduzidas as transferências ao FUNDEB.

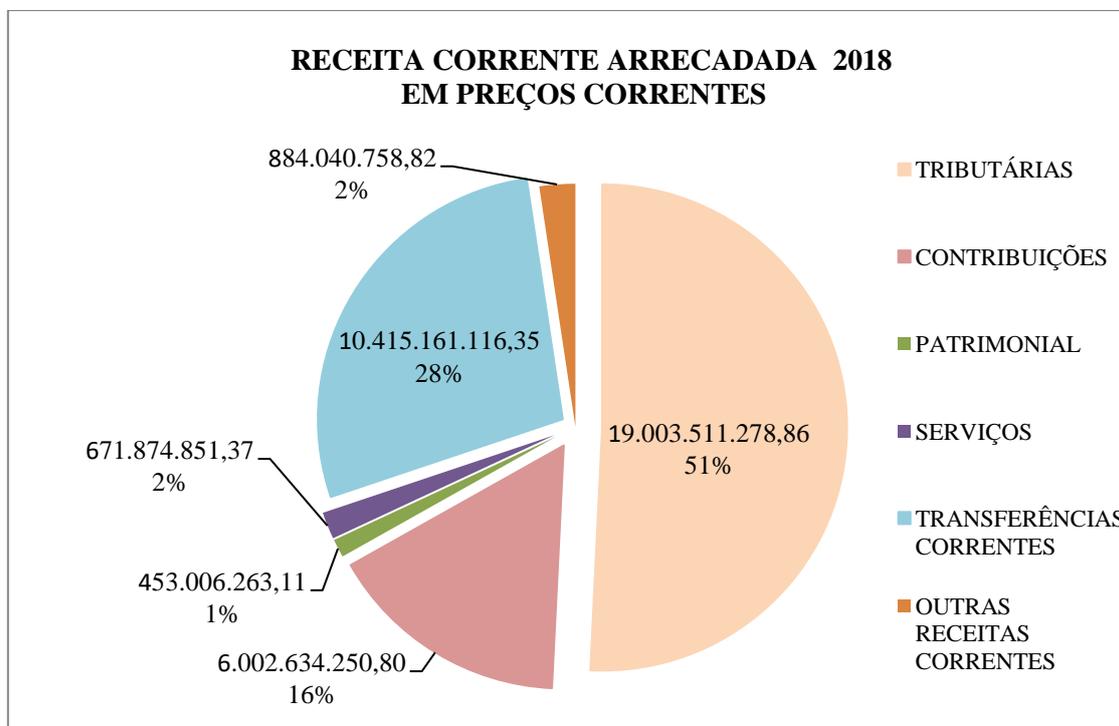
O valor da receita corrente comporta indevidamente a dotação orçamentária específica.

Observa-se que houve uma queda na receita total no período de 2014 a 2016 passando de R\$ 36,94 bilhões em 2014, para R\$ 32,90 bilhões, em 2016. Em 2017, ocorreu um crescimento de 3,39% em relação ao ano anterior, alcançando o valor de R\$ 34,02 bilhões. Em 2018, o crescimento foi de 3,79% ficando em R\$ 35,31 bilhões. As receitas correntes apresentaram um crescimento nos anos de 2016 e 2018 quando comparado com o ano imediatamente anterior, já as receitas de capital apresentaram uma queda nos anos de 2015 e 2016 e um crescimento nos anos seguintes passando de R\$ 960,28 milhões em 2017 para R\$ 1,06 bilhão em 2018.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2018, 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 2018 - Quadro 83 (doc. 2, p. 383)

**Nota:** O valor das receitas de contribuições está superdimensionado em R\$ 2,50 bilhões referente à contribuição patronal complementar - DOE.

O gráfico anterior indica que em 2018:

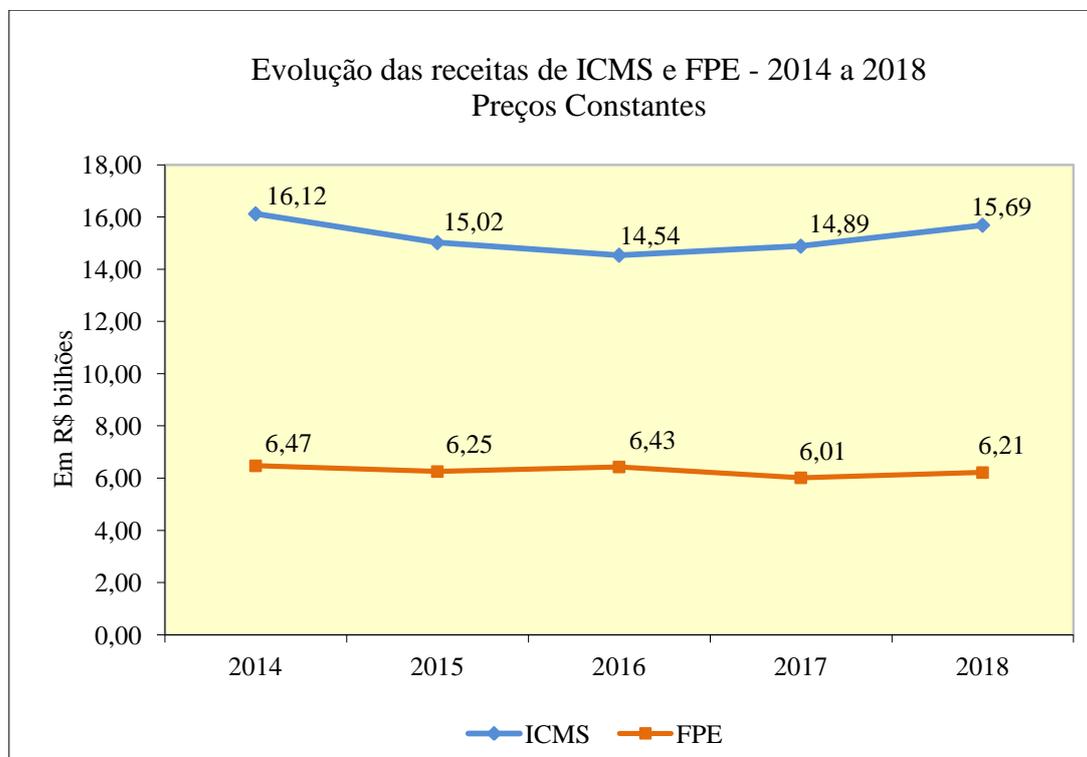
- As receitas tributárias somadas às transferências correntes responderam por grande parte da receita corrente, tendo representado 78,59% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 15.463.368.339,67, tendo este representado 81% dessas receitas;
- As transferências recebidas do FUNDEB e as da complementação da União ao FUNDEB, no valor de R\$ 2.087.834.738,87, juntamente com a cota parte do FPE, no valor de R\$ 6.117.308.418,27, representaram 78,8% 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 2014 a 2018:



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 2018 - Quadro 84 (doc. 2, p. 384)

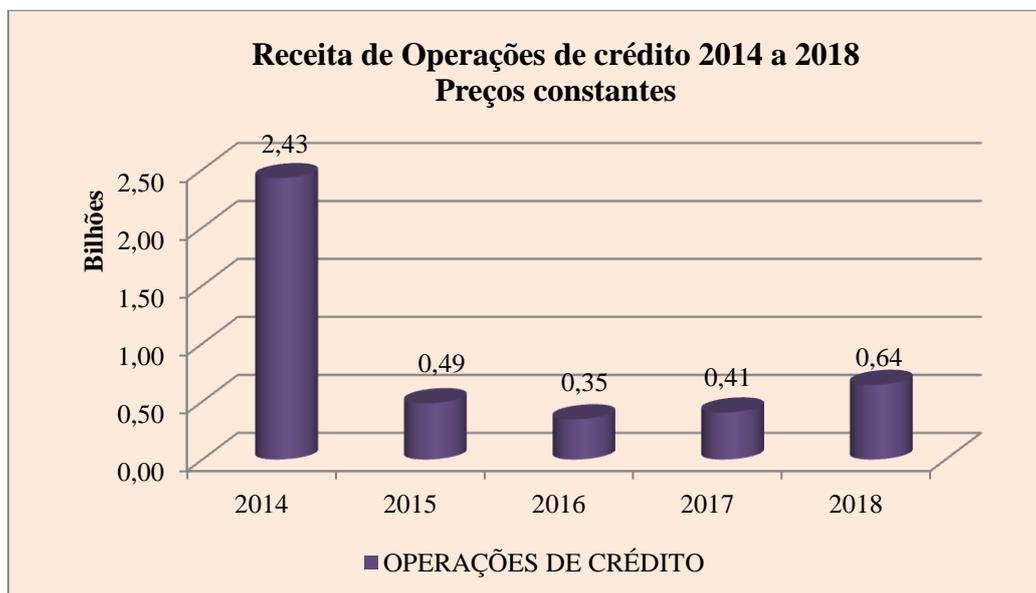
**Nota:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2018, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

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 2,38% quando comparado ao ano anterior, e em 2018 a arrecadação de ICMS também apresentou crescimento, 5,39%, ficando em R\$ 15,69 bilhões. Em relação à receita do FPE, observa-se uma oscilação ora crescente ora decrescente. No ano de 2018 houve um aumento de R\$ 200,74 milhões em relação ao ano de 2017.

As receitas de capital, em 2018, somaram R\$ 1.061.946.371,64. Desse total, a quantia de R\$ 644.146.997,78 refere-se a operações de crédito, representando 60,66% dessa receita. O gráfico a seguir demonstra a evolução da receita de operações de crédito, em valores constantes, nos últimos cinco anos.



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 2018 - Quadro 84 (doc. 2, p. 384)

**Nota:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2018, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Observa-se que no ano de 2014 as receitas de operações de crédito chegaram a R\$ 2,43 bilhões, nos anos seguintes as receitas deste tipo ficaram na casa dos milhões, e em 2018 o valor foi de R\$ 644,15 milhões.

A seguir, vamos discorrer sobre a renúncia de receita, especificamente, a renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco no ano de 2018, 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).



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

---

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:

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;



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

---

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.

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 Diretas 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:



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

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.

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2018 pelo governo de Pernambuco atende ao 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.

Tributo	Modalidade	Setores /Programas/ Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista (R\$ 1.000,00)			Compensação
			2018	2019	2020	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / PEAP	52.297,8	57.021,9	61.889,4	Instituição de Programas Especiais de Recuperação de Créditos Tributários - PERC
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados/PROCALÇADO	4.407,2	4.805,3	5.215,5	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / PRODEAUTO	27.173,9	29.628,5	32.157,7	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial e comercial Atacadista / PRODEPE	1.898.301,8	2.069.774,7	2.246.458,3	
<b>TOTAL</b>			<b>1.982.180,7</b>	<b>2.161.230,4</b>	<b>2.345.720,9</b>	

Fonte: LDO 2018

Nota: O valor da renúncia de receita prevista para 2018 está subestimado, tendo em vista não ter sido informado a quantia de R\$ 506.419.032,73.

Visualizando o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita para 2018, tem-se que o maior volume de renúncia de receita está no setor industrial e comercial atacadista/PRODEPE com previsão de renúncia de



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

---

R\$ 1.898.301.800,00. Este valor representa 95,77 % do total da renúncia de receita prevista para o ano.

O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE foi criado com a finalidade de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e comercial atacadista de Pernambuco tendo sido instituído pela Lei nº 11.676, de 11 de outubro de 1999, e regulamentado por meio do Decreto nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, e respectivas alterações.

Observa-se no demonstrativo acima que o Governo do Estado de Pernambuco divulgou na LDO/2018 os valores da renúncia de receita de ICMS de quatro Programas: Programa de Estímulo à Atividade Portuária (PEAP), Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas (PROCALÇADO), Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo (PRODEAUTO) e o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE). Entretanto, não foram divulgados os seguintes programas e setores beneficiados:

- Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco;
- Sistemática de Apuração e Recolhimento do ICMS para Estabelecimento Atacadista de Material de Construção;
- Sistemática de Tributação Referente ao ICMS Incidente nas Operações com Tecidos, Artigos de Armarinho e Confecções;
- Sistemática de Tributação do ICMS Relativa ao Pólo de Poliéster;
- Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco.

Por meio do Ofício GC 04/DCE/GEPE – Contas do Governo nº 20/2019 (doc. 61), foi solicitado à SEFAZ informar o motivo pelo qual os programas acima citados não constaram no demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita publicado na LDO de 2018, bem como os valores de renúncia de cada um deles.

A SEFAZ enviou o Ofício nº 826/2019 GSF (doc. 60, p. 1-2), informando os valores de renúncia de cada um dos programas citados acima, entretanto não informou o motivo pelo qual estes programas não constaram no demonstrativo da estimativa e compensação de renúncia de receita da LDO de 2018. Abaixo os valores informados pela SEFAZ:

PROGRAMA	RENÚNCIA EFETIVA (R\$)
Setor Vitivinícola	899.931,24
Sistemática Material de Construção	2.056.096,72
Sistemática Tecidos	74.125.382,65



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

PROGRAMA	RENÚNCIA EFETIVA (R\$)
Sistemática Polo de Poliéster	11.394.178,21
Indústria Naval - PROINPE	417.943.443,91
<b>TOTAL</b>	<b>506.419.032,73</b>

**Fonte:** Ofício SEFAZ nº 826/2019 – GSF (doc. 60, p. 1-2)

O montante de R\$ 506.419.032,73 de renúncia de receita não constou no demonstrativo da LDO de 2018. Se este valor tivesse sido considerado, a renúncia de receita de 2018 passaria de R\$ 1.982.180.700,00 para R\$ 2.488.599.732,73.

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.

Uma análise sobre a conjuntura socioeconômica do Estado de Pernambuco, em 2018, pode ser vista no capítulo 1 - Conjuntura Socioeconômica deste relatório de auditoria, onde apresentamos alguns indicadores econômicos e sociais do estado.

A falta de transparência do governo de Pernambuco no tocante aos valores de renúncia de receitas foi abordada no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017, e a defesa prévia informou:

Foi elaborada uma Nota Técnica DOCS/SCGE nº 09/2018, pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE), com o propósito de identificar temas que promovessem, ainda mais, por meio do Portal, a transparência ativa no estado.



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

Com base nos dados levantados, identificou-se que a renúncia de receita era um desses temas. Pautado nessa premissa, pretende-se disponibilizar os valores das renúncias de receitas, assim como outros que serão priorizados para fins de transparência na mesma ferramenta.

Verificou-se que até o fechamento deste relatório, setembro/2019, ainda não foram divulgados os valores da renúncia de receita no Portal da Transparência do Governo de Pernambuco.

A seguir, será demonstrado um quadro com os valores de renúncia de receita de ICMS, em 2018, bem como da estimativa da receita tributária de 07 (sete) estados da região nordeste que publicaram esses valores na LDO e na LOA, respectivamente, do seu estado.

Em R\$

ESTADO <sup>1</sup>	VALOR RENÚNCIA ICMS	VALOR ESTIMADO RECEITA TRIBUTÁRIA
Bahia <sup>2</sup>	2.966.031.988,00	26.145.457.932,00
Pernambuco <sup>3</sup>	1.982.180.700,00	17.756.103.000,00
Ceará	923.064.447,00	14.574.148.406,00
Rio Grande do Norte	413.692.108,00	4.443.783.000,00
Piauí	504.405.000,00	4.705.326.127,00
Alagoas	770.020.816,00	4.613.389.458,00
Maranhão	1.417.480.000,00	8.147.359.000,00

**Fonte:** LDO e LOA/2018 de cada estado obtidas nos sites das respectivas Secretarias de Planejamento ou Portal da Transparência.

**Nota:** <sup>1</sup> O Estado da Paraíba não informou na sua LDO/2018 o valor estimado da renúncia de receita. O estado de Sergipe informou na sua LDO/2018 que não há previsão de renúncia de receita para os exercícios de 2018 a 2020;

<sup>2</sup> O valor da renúncia de ICMS do estado da Bahia publicado LDO informou que os valores estariam em R\$ 1.000,00, entretanto, a informação parece estar equivocada tendo em vista que a renúncia já está na grandeza de bilhões.

<sup>3</sup> O valor da renúncia de ICMS do Estado de Pernambuco está subestimado em R\$ 506.419.032,73.

Observando o quadro acima, vê-se que o valor da renúncia de ICMS de Pernambuco, R\$ 2,49 bilhões (somatório de R\$ 1,98 bilhão mais R\$ 506,42 milhões) é bastante superior a dos estados do *Ceará*, *Rio Grande do Norte*, *Piauí*, *Alagoas* e *Maranhão*. Comparando com o estado do Ceará, que tem uma receita tributária próxima à de Pernambuco, vê-se que o valor da renúncia daquele estado, R\$ 923.064.447,00, foi de 6,33% da sua receita tributária estimada. Já o percentual de renúncia do ICMS de Pernambuco em relação à receita tributária estimada foi de 14,02%.

### 3.2.2 Despesa Orçamentária

No exercício de 2018 foram empenhados R\$ 34.759.871.122,13, dos quais R\$ 1.315.479.606,24 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).



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

---

Semelhantemente ao apontado para as receitas, tem-se que esse total de R\$ 34,76 bilhões comporta indevidamente o valor processado a título de DOE, que em 2018 atingiu R\$ 2,47 bilhões, conforme será comentado no item 3.3. Conforme o equívoco tenha origem em exercícios anteriores, as análises comparativas com o exercício de 2017, 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\$ 2,47 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.

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

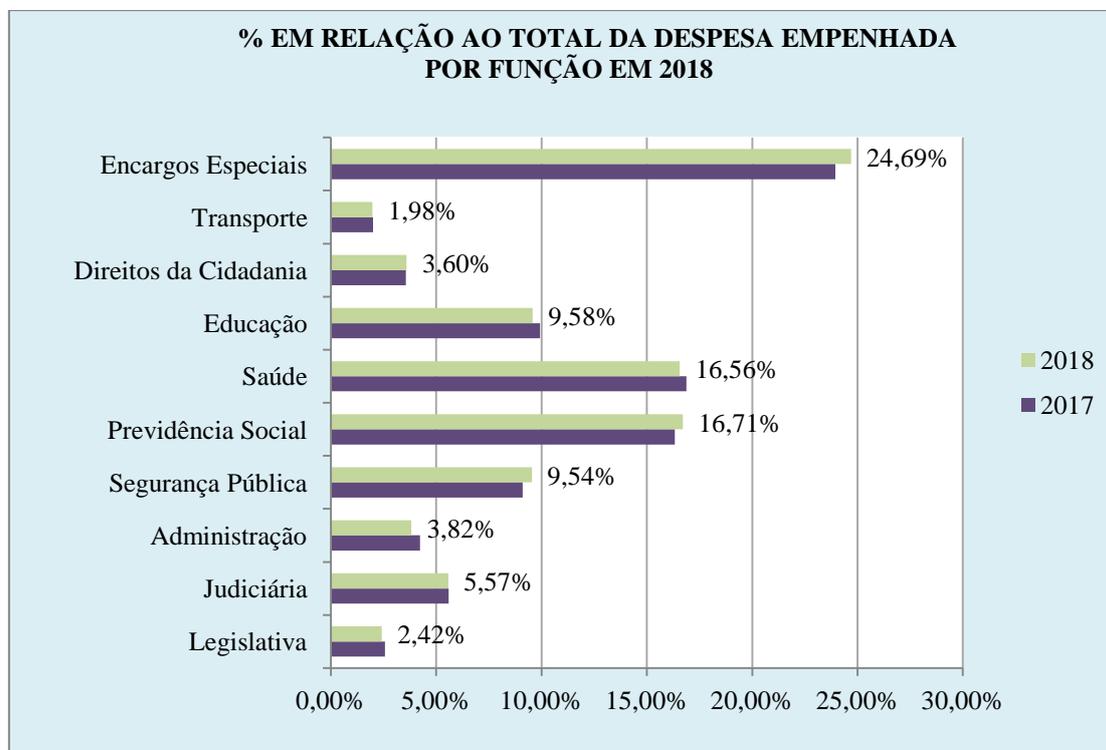
### **A Despesa por Função**

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 2018 (R\$ 34.759.871.122,13).

As funções *Assistência Social* (0,12%), *Trabalho* (0,74%), *Cultura* (0,29%), *Urbanismo* (0,67%), *Habitação* (0,18%), *Saneamento* (0,90%), *Gestão Ambiental* (0,94%), *Ciência e Tecnologia* (0,23%), *Agricultura* (0,86%), *Organização Agrária* (0,02%), *Indústria* (0,04%), *Comércio e Serviços* (0,46%), *Comunicações* (0,02%), *Energia* (0,00%), *Desporto e Lazer* (0,05%) 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.



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 2018 – Quadro 23 (doc. 2, p. 230).

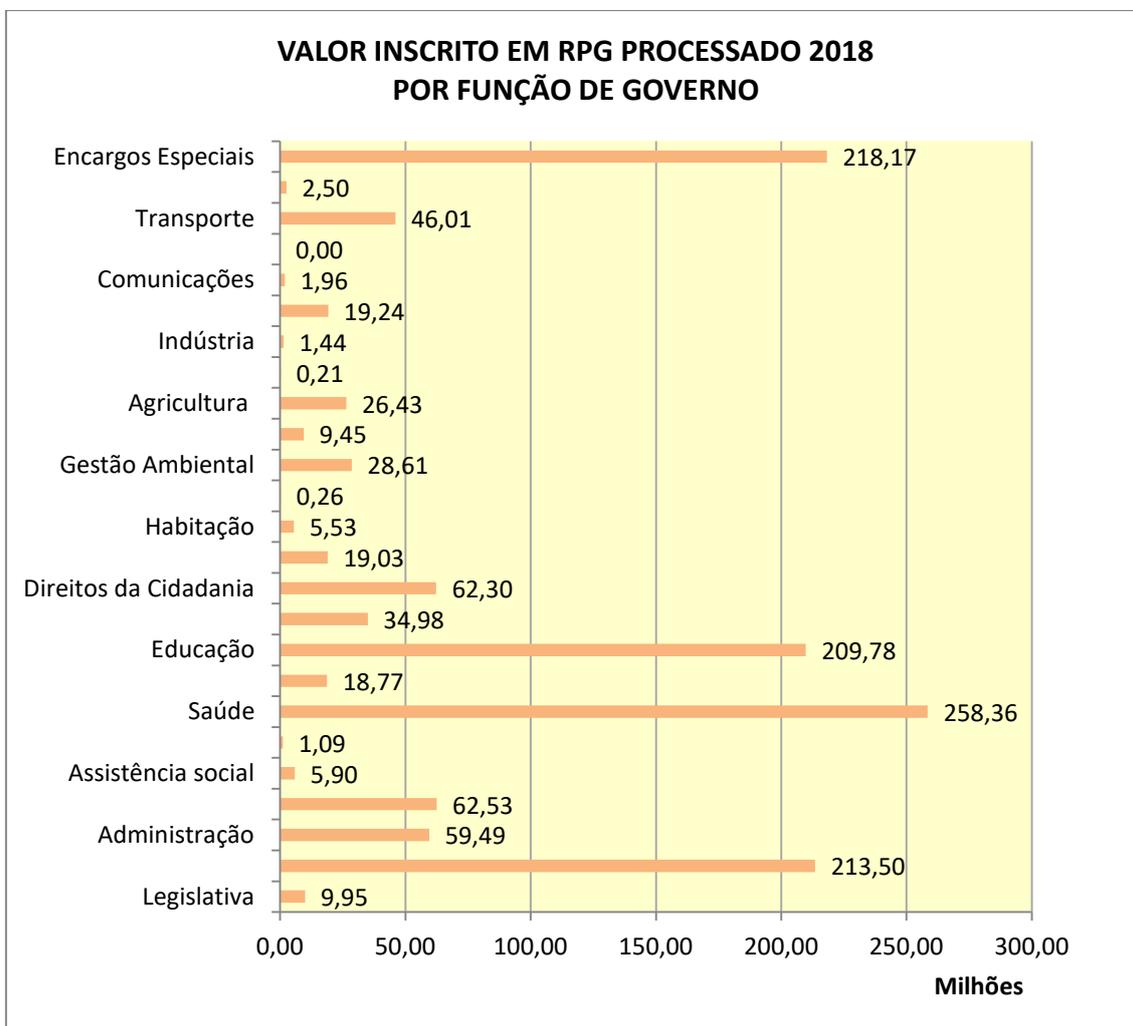
Em relação à função Previdência Social, sua participação efetiva é sujeita a recálculo em função dos comentários do item 3.3.

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 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, 24,69%, 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 2018, por Função de Governo. A Função *Saúde* foi a que teve o maior volume de inscrição em 2018, seguida pela função *Judiciária*.



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 2018/Relatório da Execução Orçamentária Consolidada

Os Restos a Pagar inscritos na Função *Judiciária*, em 2018, sofreram um aumento de R\$ 189 milhões quando comparados com os verificados no ano de 2017 (R\$ 24,41 milhões), já na função *Educação* houve uma redução de R\$ 13,11 milhões, contudo, o valor permaneceu elevado ficando em R\$ 209,78 milhões, em 2018.

### Despesa por Classificação Econômica

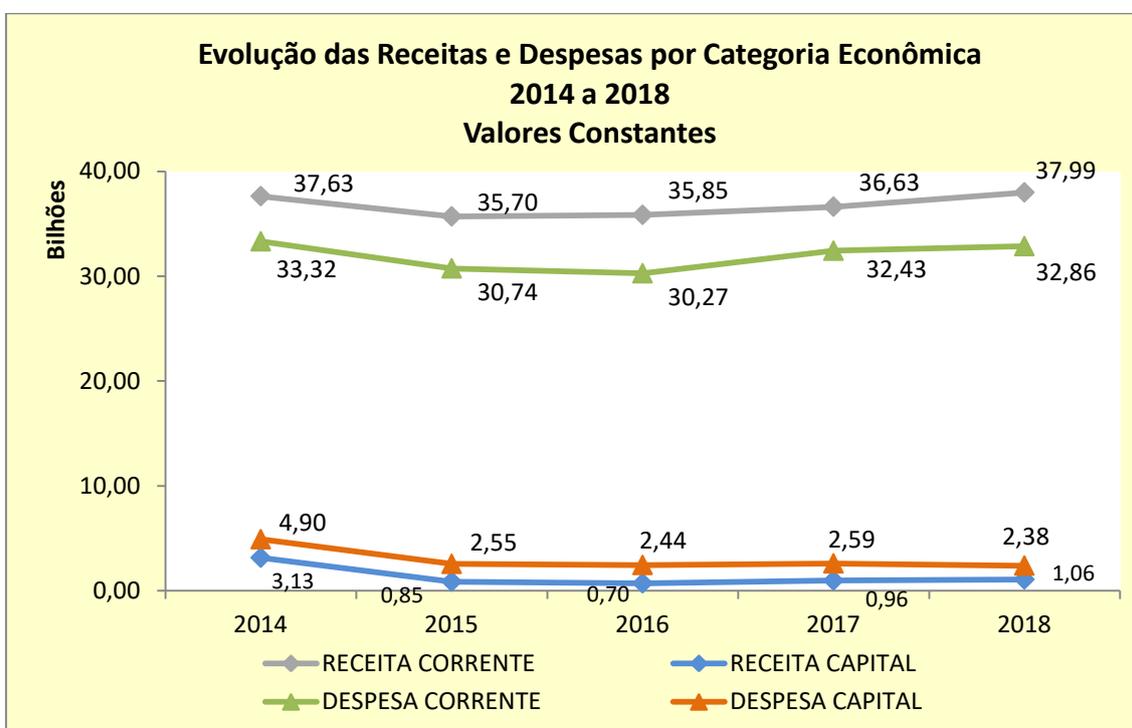
Essa classificação da despesa retrata o gasto por sua natureza econômica, detalhando em diversos níveis os insumos necessários à realização do programa de trabalho do governo.



- **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\$ 32,41 bilhões, enquanto as de capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) foram de R\$ 2,35 bilhões, em valores correntes.

O gráfico a seguir compara, por categoria econômica, as receitas e as despesas, utilizando valores constantes no período de 2014 a 2018.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2018 - Quadros 84 e 86 (doc. 2, p. 384-386)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2018, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Nos valores das Receitas e Despesas estão incluídas as Intraorçamentárias

Os valores das receitas e despesas correntes comportam indevidamente a dotação orçamentária específica.

Observa-se que a despesa corrente apresentou uma queda nos anos de 2015 e 2016, já nos anos seguintes, 2017 e 2018, verifica-se um crescimento tendo a despesa corrente, em 2018, alcançado R\$ 32,86 bilhões. O comportamento da receita corrente no período analisado apresentou uma queda no ano de 2015. Nos anos seguintes verifica-se um crescimento, passando de R\$ 35,85 bilhões em 2016 para R\$ 37,99 bilhões em 2018. Em relação à receita e despesa de capital, observa-se uma queda nos anos de 2015 e 2016. Em 2017, vê-se um crescimento real na receita de capital de R\$ 264,52 milhões, e na despesa de capital o crescimento foi de R\$ 149 milhões. Em 2018, houve um crescimento na receita de capital e uma queda na despesa de capital.



**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 2017 e 2018:

Receitas e Despesas	Varição % (2017-2018)
Receita Corrente	3,73%
Receita de Capital	10,59%
Despesa Corrente	1,35%
Despesa de Capital	-8,03%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2018 - Quadros 84 e 86 (doc. 2, p. 384-386).

- **Grupos de Despesa**

A tabela a seguir demonstra, *em valores constantes*, as despesas realizadas por grupo de despesa nos exercícios de 2017 e 2018.

**Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo -  
Exercícios 2017 e 2018 (em Preços Constantes)**

Grupo de Despesa	2017	2018	Varição 2018/2017
1-Pessoal e Encargos <sup>1</sup>	19.125.367.508,95	19.663.072.098,12	2,81%
2-Juros e Encargos da Dívida	551.921.519,51	633.790.597,36	14,83%
3-Outras Despesas Correntes <sup>2</sup>	12.748.089.488,40	12.565.169.324,94	-0,98%
<b>Subtotal Despesas Correntes</b>	<b>32.425.378.516,86</b>	<b>32.862.032.020,42</b>	<b>1,01%</b>
4-Investimentos	1.199.254.550,90	880.185.427,90	-26,61%
5-Inversões Financeiras	509.605.819,44	604.952.967,05	18,71%
6-Amortização da Dívida	883.893.518,73	899.412.705,78	1,76%
<b>Subtotal Despesas Capital</b>	<b>2.592.753.889,08</b>	<b>2.384.551.100,73</b>	<b>-8,03%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>35.018.132.405,93</b>	<b>35.246.583.121,15</b>	<b>0,65%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2018 - Quadro 86 (doc. 2, p. 386).

Nota: <sup>1</sup> O valor da despesa de Pessoal e Encargos está superdimensionado em R\$ 2,39 bilhões para o ano de 2017, e em R\$ 2,47 bilhões para o ano de 2018 em razão do empenho indevido da contribuição patronal complementar – DOE.

<sup>2</sup> O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.

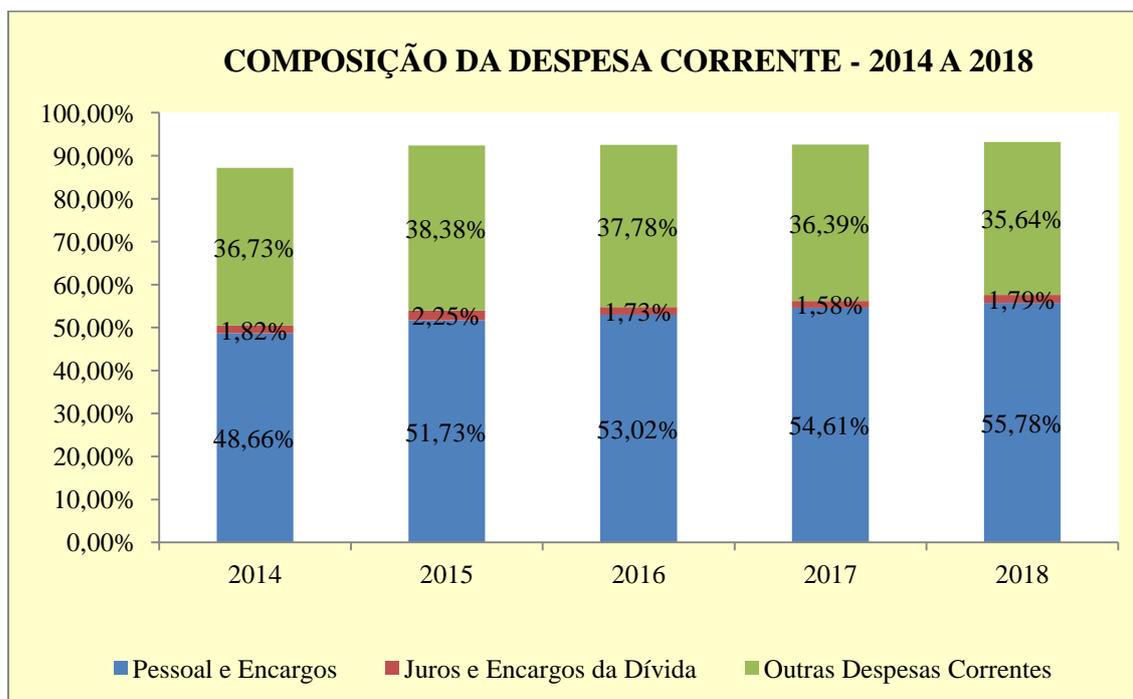
Em relação ao grupo Pessoal e Encargos, o valor total e sua participação efetiva é sujeita a recálculo em função dos comentários do item 3.3.

De todo modo, mantido o mesmo critério de contabilização entre 2017 e 2018, e comparando-se os valores despendidos nesses exercícios, verifica-se que no total geral houve um aumento de 0,65% na despesa total, correspondendo a R\$ 228.450.715,22 de acréscimo. Nas despesas correntes, observa-se um acréscimo de R\$ 537.704.589,17 no gasto com *Pessoal e Encargos* e um decréscimo de R\$ 182.920.163,46 no gasto com *Outras Despesas Correntes*, e nas despesas de capital houve um decréscimo de R\$ 319.069.123 no gasto com *Investimentos* e um aumento de R\$ 95.347.147,61 nos gastos com *Inversões Financeiras*.



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

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 2014 a 2018.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2018 - Quadro 86 (doc. 2, p. 386).

**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 2014, o percentual da despesa deste grupo em relação ao total foi de 48,66% passando para 55,78% no ano de 2018.

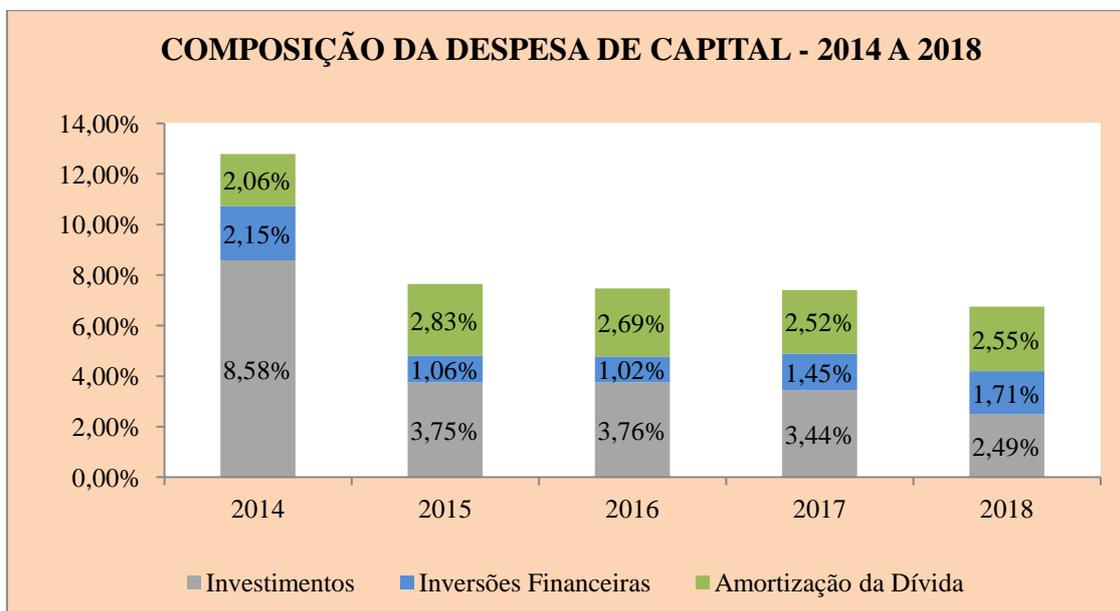
O grupo *Juros e Encargos da Dívida*, em relação ao total despesa, apresentou pequenas variações ora para cima ora para baixo no período analisado. Ressalta-se que o percentual apresentado em 2018 é menor que o apresentado em 2014.

A participação do grupo *Outras Despesas Correntes* apresentou seu maior valor no ano de 2015, no período analisado, e nos anos seguintes uma queda em sua participação na despesa corrente total, chegando a 35,64% em 2018.

O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa de capital no período de 2014 a 2018.



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 2018 - Quadro 86 (doc. 2, p. 386).

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 2014 e 2018. No ano de 2016, houve um pequeno aumento, voltando a cair em 2017 a participação deste grupo em relação ao total da despesa, ficando 2,49% em 2018.

O grupo *Inversões Financeiras* apresentou um comportamento decrescente no período compreendido entre 2014 e 2016. Em 2014, a participação foi de 2,15% chegando em 2016 a 1,02%. Em 2017, houve um pequeno aumento, ficando em 1,45% e, em 2018, outro aumento, chegando a 1,71% 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 o ano anterior. Nos anos seguintes, 2016 e 2017, a participação deste grupo foi diminuindo, ficando em 2,52% em 2017. Em 2018, retorna a aumentar, atingindo o patamar de 2,55% de participação no total das despesas de capital.

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

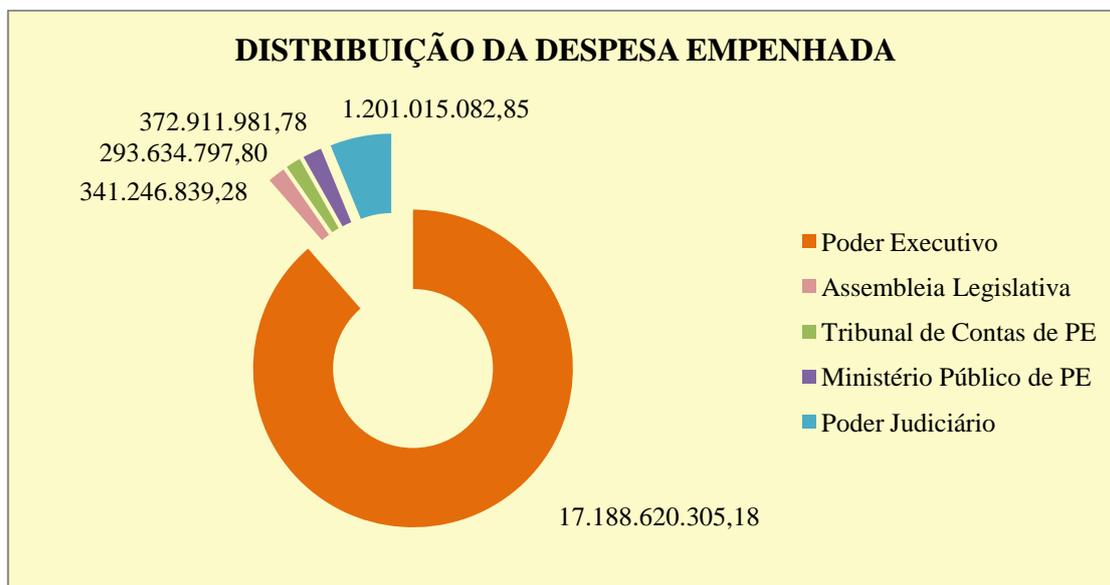
O montante empenhado nesse grupo de despesa<sup>2</sup> totalizou, em 2018, R\$ 19.397.429.006,89. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se um aumento de R\$ 1,20 bilhão. A quase totalidade deste aumento, R\$ 1,13 bilhão, diz respeito ao Poder Executivo.

<sup>2</sup> A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,45 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



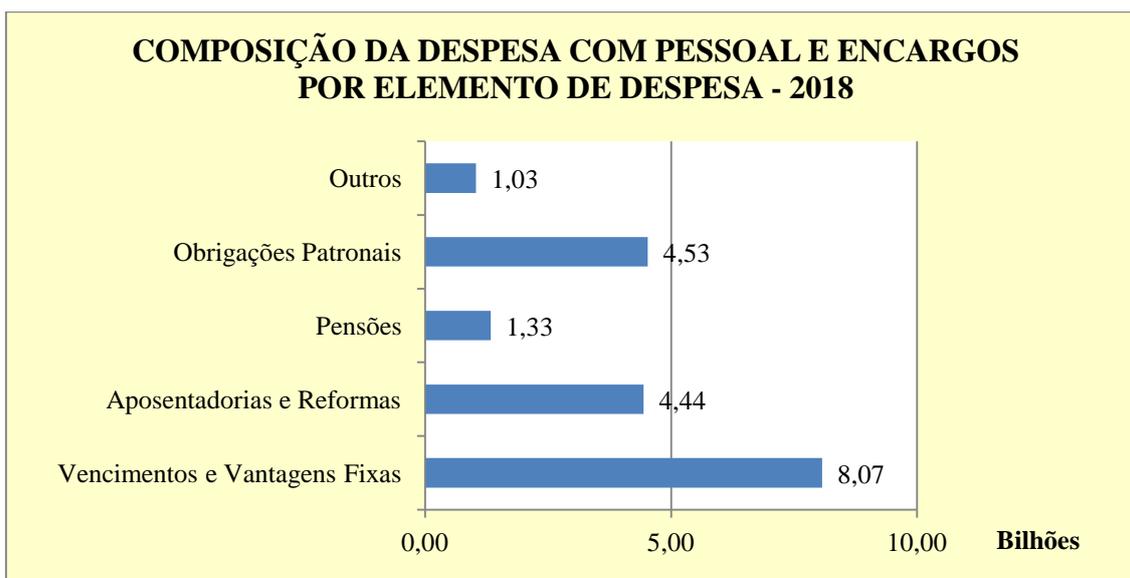
ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

A seguir, será demonstrada a distribuição desse total entre os Poderes e Órgãos no ano de 2018.



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

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas com pessoal e encargos sociais em 2018, 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 2018 - Quadro 04 (doc. 2, p. 46 - 53).

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 41,58% da despesa com pessoal.

A despesa com o FUNAFIN, que está incluído no somatório da composição do valor de Obrigações Patronais no quadro acima, foi de R\$ 4.314.972.275,48, representou 22,24% do total com gastos com pessoal e compõe obrigação patronal e complementar<sup>3</sup>. A folha dos Inativos está inserida na despesa com Aposentadorias e Reformas que representou 22,88% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram 6,86% do total, restando 5,32% para Outras Despesas com Pessoal.

Vale destacar que o valor mais representativo de Outras Despesas com Pessoal, cujo total foi de R\$ 1.032.040.121,07, refere-se aos gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 456.148.158,22, correspondente a 44,19% dessas despesas.

#### ***Juros da Dívida (grupo 2)***

A participação dos juros da dívida pública na despesa total alcançou 1,80%, no exercício em análise, atingindo o valor de R\$ 625.777.535,08.

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 empenhado no grupo 3 - Outras Despesas Correntes foi de aproximadamente R\$ 12,38 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 45,50% das despesas liquidadas no grupo 3 – Outras Despesas Correntes, enquanto que as aplicações diretas corresponderam a 50,48%.

As transferências mais significantes foram decorrentes das transferências constitucionais e legais aos municípios no valor de R\$ 4,52 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,04 bilhão.

#### ***Investimentos (grupo 4)***

O volume de investimentos realizados em 2018, constante do orçamento fiscal, foi de R\$ 869.249.725,48.

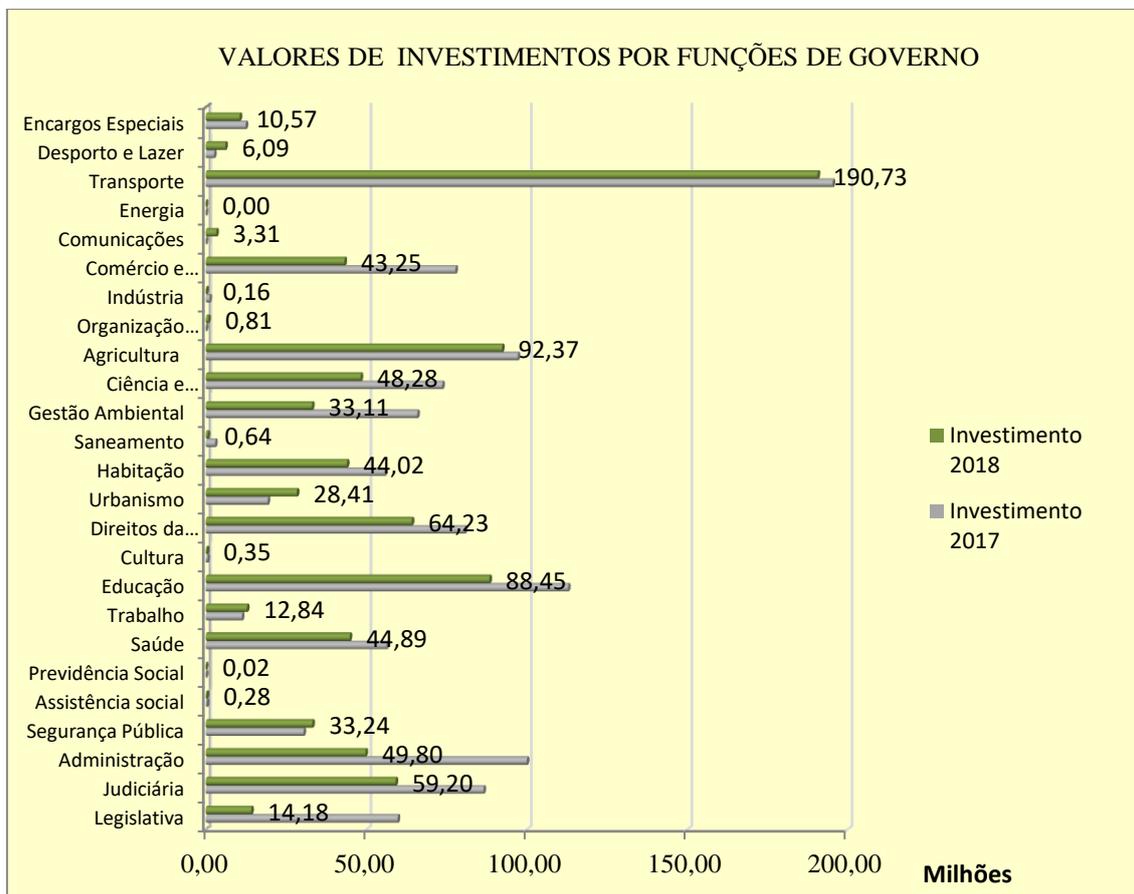
---

<sup>3</sup> A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,47 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**

O gráfico a seguir apresenta os valores investidos nas diversas funções de governo no ano de 2018 e faz um comparativo com o exercício anterior.



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

Observa-se, no gráfico, que diversas funções de governo tiveram redução de investimento quando comparado com o ano de 2017: *Legislativa, Judiciária, Administração, Assistência Social, Saúde, Direitos da cidadania, Educação, Cultura, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços, Transporte e Encargos Especiais.*

Por outro lado, as seguintes funções de governo tiveram aumento de investimento em 2018: *Segurança Pública, Previdência Social, Trabalho, Urbanismo, Organização Agrária, Comunicações e Desporto e Lazer.*

A maior redução de investimento, em 2018, se deu na função “administração” onde o volume investido neste ano foi de R\$ 49,80 milhões e no ano anterior chegou a R\$ 100 milhões, ou seja, uma redução de R\$ 50,20 milhões. A redução de investimento na função “saúde” foi de R\$ 11,48 milhões, e na função “educação” foi de R\$ 24,49 milhões.



**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 em 2018, mesmo sofrendo redução, as funções “transporte”, “agricultura” e “educação”, nesta ordem, registram os maiores investimentos.

Os investimentos classificados na função “transporte” foram realizados em sua quase totalidade (97,37%) 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 técnicas nos municípios de Olinda, Garanhuns e Exu, construção de quadra coberta em escolas do município de Recife, bem como a aquisição de mobiliário escolar e ar condicionado para as escolas da rede estadual, dentre outros.

As fontes que financiaram os investimentos em 2018 foram as seguintes:

		Em R\$	
Fontes de Recursos		Valor	%
101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	222.457.273,69	25,59
102	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Direta	152.926.137,12	17,59
242	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Indireta	118.132.103,71	13,59
103	Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta	72.398.221,87	8,33
140	Operações de crédito multissetoriais	58.554.885,68	6,74
124	Recursos do Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário de PE - FERM - PJPE	57.132.447,50	6,57
119	Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Projetos de Responsabilidade Social e Modernização Administrativa - FRSSMA	48.748.646,35	5,61
246	Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE	38.940.232,91	4,48
241	Recursos Próprios – Adm. Indireta	21.019.088,36	2,42
116	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP	19.434.933,05	2,24
150	Recursos do Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco - FUNPEPE	15.473.219,56	1,78
144	Recursos do SUS Exclusive Convênios – Adm. Direta	14.074.722,65	1,62
118	Recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	8.919.354,82	1,03
125	Fundo de Aperfeiçoamento das Atividades Fazendárias - FAAF	7.022.416,91	0,81
261	Recursos captados para compensação ambiental	4.080.988,44	0,47
104	Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	3.094.022,22	0,36
244	Recursos do SUS Exclusive Convênios	2.330.197,54	0,27
126	Compensação Financeira de Recursos Hídricos	1.102.859,78	0,13
153		1.027.345,48	0,12
251	Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos – Adm. Indireta	758.658,59	0,09
123	Recursos do Fundo Especial de Combate às Situações de Emergência e Calamidade Pública - FECSEC	730.008,19	0,08
245	Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – Adm. Ind.	680.030,38	0,08
121	Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos	130.205,52	0,01
271	Recursos Ordinários Oriundos do Fundo Estadual de Saúde -FES-PE	81.725,16	0,01
<b>TOTAL</b>		<b>869.249.725,48</b>	<b>100%</b>

Fonte: e-Fisco 2018/Relatório Execução Orçamentária Consolidada - Despesa Empenhada



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

Os recursos ordinários, em 2018, representaram a maior fonte de financiamento, 25,59% (fonte 101) seguido pelas fontes de recursos de convênios a fundo perdido da administração direta e indireta, 17,59% (fonte 102) e 13,59% (fonte 242) respectivamente. Essas fontes de recursos somadas representaram 56,77% do total dos investimentos.

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

As despesas classificadas neste grupo alcançaram o montante de R\$ 595.210.260,51 em 2018, assim distribuídos:

Descrição das Inversões Financeiras	Em R\$	
	Valor	%
Constit. ou aumento de capital da COMPESA	538.106.665,78	90,41%
Rescisão de Contrato de PPP – Arena Pernambuco	32.112.630,16	5,40%
Constit. ou aumento de capital da PERPART	15.438.098,30	2,59%
Constit. ou aumento de capital da SUAPE	3.170.491,90	0,53%
Constit. ou aumento de capital do Porto do Recife S/A	3.000.000,00	0,50%
Aquisição de imóveis para uso da Administração Estadual <sup>1</sup>	2.235.984,46	0,37%
Empréstimos Concedidos	1.146.389,91	0,19%
<b>Total</b>	<b>595.210.260,51</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** e-Fisco 2018 (razão conta corrente 4.5.9.0.XX.XX)

**Nota:** <sup>1</sup>Ação de desapropriação do imóvel rural de propriedade da Usina Olho d'Água e do imóvel situado na rua Barão de Itamaracá, 369, Espinheiro (Casa de Capiba)

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\$ 15.438.098,30 liquidado pela UG 120101 Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, referente à 2018NE000010, 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 2017 e 2018.



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

**Em R\$**

<b>Const. ou aumento de capital</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Variação</b>
COMPESA	453.071.043,24	538.106.665,78	18,77%
PERPART	17.974.956,90	15.438.098,30	-14,11%
Porto do Recife S/A	650.000,00	3.000.000,00	361,54%
SUAPE	11.132.250,99	3.170.491,90	-71,52%

Fonte: e-Fisco 2017 e 2018

No exercício de 2018, houve aumento nos valores destinados ao aumento de capital da COMPESA e do PORTO DO RECIFE, correspondente a 18,77% e 361,54% respectivamente, em relação ao exercício de 2017. Em relação à PERPART e SUAPE, houve diminuição nos valores destinados ao aumento de seus capitais.

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

**Em R\$**

<b>Fontes</b>	<b>COMPESA</b>	<b>PERPART</b>	<b>Porto do Recife</b>	<b>SUAPE</b>
0101	113.809.928,23	15.438.098,30	3.000.000,00	-
0102	144.504.145,36	-	-	841.568,00
0103	279.792.592,19	-	-	2.328.923,90
<b>Total</b>	<b>538.106.665,78</b>	<b>15.438.098,30</b>	<b>3.000.000,00</b>	<b>3.170.491,90</b>

Fonte: e-Fisco

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\$ 887,69 milhões, referem-se:

- R\$ 475,11 milhões à diminuição do estoque da dívida interna contratual;
- R\$ 312,71 milhões à diminuição do estoque da dívida externa contratual;
- R\$ 99,87 milhões à diminuição da dívida interna contratual refinanciada, e

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 2018, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 967.540.427,01. Em relação ao exercício anterior houve uma diminuição de R\$ 330.070.932,63. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2017 e 2018 distribuídos por grupo de despesa.

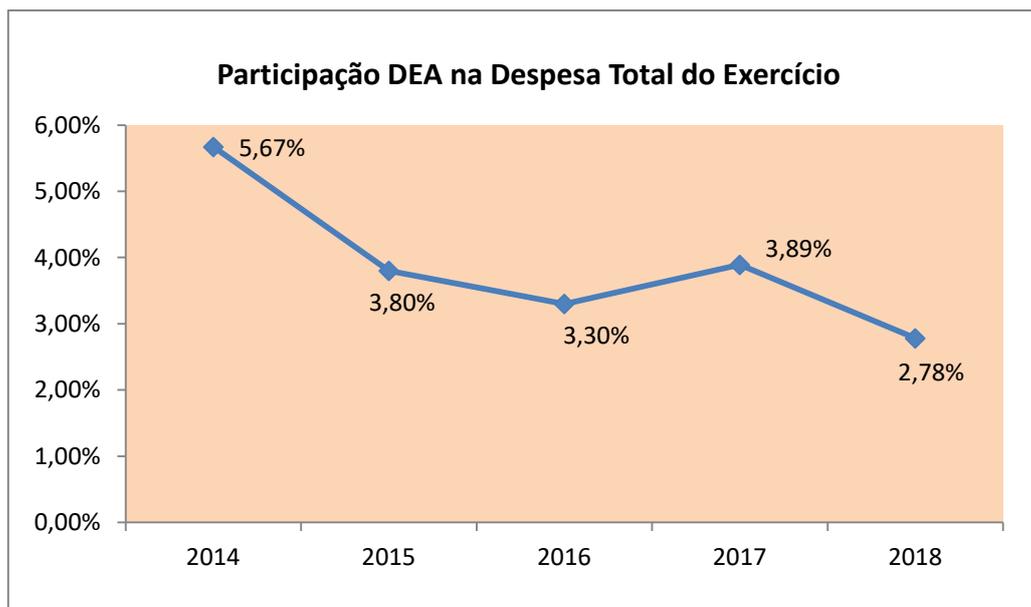


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

DEA	Valor 2018	Valor 2017
Pessoal e Encargos Sociais	64.790.941,54	338.360.126,17
Juros e Encargos da Dívida	0,00	180.453,58
Outras Despesas Correntes	855.275.564,40	877.266.524,78
Investimentos	47.473.921,07	81.412.081,78
Inversões Financeiras	0,00	5.100,00
Amortização da Dívida	0,00	387.073,33
<b>TOTAL</b>	<b>967.540.427,01</b>	<b>1.297.611.359,64</b>

Fonte: e-Fisco 2017 e 2018/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.



Fonte: e-Fisco 2014-2018

Observa-se, no gráfico, que no período analisado o ano de 2014 apresentou a maior participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do Exercício, chegando a 5,67% da despesa total daquele ano. Nos anos seguintes, 2015 e 2016, a participação da DEA na despesa total foi diminuindo, tendo havido um crescimento em 2017, ficando em 3,89% da despesa total. Em 2018, este tipo de despesa voltou a cair, ficando em 2,78% a participação da DEA na despesa total.



### 3.3. Impropriedade técnica no registro orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário (empenhamento da DOE)

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, suportada em norma contida em lei complementar estadual, é, desde o exercício de 2012, questionada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que recomenda em ato normativo federal a adoção de classificação extraorçamentária quando do processamento financeiro dessa diferença.

Adiante ver-se-á que indica que há impropriedade técnica na legislação estadual.

#### Impropriedade técnica orçamentária

O referido ato normativo federal é representado pela Nota Técnica nº 633/2011 CCONF/SUBSECVI/STN, que assim expõe:

“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.”

O dispositivo acima vem sendo reiterado pelo Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em suas reedições anuais aplicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. A Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22/12/2016, que apresentou a edição do MCASP aplicável nos exercícios de 2017 em diante, assim reiterou:

“4.3.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro:  
No caso do aporte para cobertura do déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, também expedido pela STN, reitera essa aplicação, ao assim dispor:

**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).*

[...]



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

---

**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)

A norma contida na Portaria nº 633/2011 anteriormente citada, reiterada anualmente no MCASP e no MDF, transparece entrar em conflito com dispositivo estadual ainda em vigor com o inciso XV do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que assim dispõe:

Art. 4º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, entender-se-á como:

[...]

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.

Diz-se “transparece” porque “quantias oriundas de recursos orçamentários” nem sempre são despendidas como despesas orçamentárias<sup>4</sup>, mas o Estado vem desde a edição da referida lei complementar conferindo ciclo orçamentário (previsão na lei orçamentária anual e execução, mediante empenho) em virtude de a nomenclatura definida em lei ter sido de “dotação orçamentária”.

Ocorre que os recursos financeiros necessários ao complemento das obrigações do ente federativo com sua folha de inativos (que dentre os estados da federação somente em Pernambuco atualmente são dotados de titulação de “dotação orçamentária”) possuem a mesma natureza e função dos Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do sistema previdenciário do ente federativo tratados na Nota Técnica nº 633/2011 acima trazida, os quais são reconhecidos como extraorçamentários.

Entendemos não haver dúvida de que aplicar ciclo orçamentário aos Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro tem efeito de inflar orçamento e, por consequência, a execução orçamentária do ente federativo. Por isso, deve-se reconhecer que há uma imprecisão técnica na titulação de “Dotação Orçamentária” existente no inciso XV do art. 4º da LC 28/2000.

Para sua correção, é suficiente retirar da legislação estadual a previsão da “Dotação Orçamentária Específica”, registrando-se que as quantias anteriormente denominadas com tal nomenclatura, em virtude da natureza extraorçamentária reconhecida nacionalmente, passam a denominar-se como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”.

---

<sup>4</sup> O pagamento de uma Consignação em Folha consiste de recolhimento extraorçamentário de quantia que, na origem, compôs o total da folha de pagamento, sendo aí, num momento anterior, recurso orçamentário. A complementação de valores necessários ao pagamento da folha de Inativos segue processo semelhante, sendo retirado de quantias que na origem tiveram apropriação de receita orçamentária de qualquer subgrupo que seja diverso ao de Receita de Contribuições (já que a totalidade destas já é direcionada à Folha de Inativos e Pensionistas)



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

---

Fato relevante a se destacar é que, quando da edição da LC nº 28/2000, o volume de tais quantias necessárias era de menor representatividade, não alcançando a ordem dos R\$ 500 milhões anuais. Atualmente, no entanto, ultrapassa os R\$ 2,5 bilhões anuais.

Como dito no item 3.1, em verificação preliminar, o resultado imediato da impropriedade técnica da lei para o orçamento estadual é a de “informar” um valor estimado significativamente superior ao volume de recursos que se sabe que será obtido de agentes externos ao estado. No exercício de 2018, sabia-se previamente que o volume a ser arrecadado desses agentes externos (cidadãos, empresas e outros entes federativos) seria compreendido entre R\$ 31 bilhões e R\$ 31,5 bilhões. Diversamente a isso, o total do orçamento estadual foi de R\$ 33,96 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

Apenas para se ter uma ideia, o Balanço Orçamentário aponta que o estado teria incorrido em despesas totais de pessoal e encargos de R\$ 19,397 bilhões, quando de fato o número verdadeiro é de R\$ 16,931 bilhões (valor está inflado por R\$ 2,469 contabilizados orçamentariamente como DOE). A desproporção acima é mais evidente quando verificado seu efeito entre as receitas. O mesmo Balanço informa que o estado apropriou no exercício R\$ 6,002 bilhões de “receitas previdenciárias” quando a Contabilidade do estado reconhece apenas R\$ 3,503 bilhões de recebimentos na área, entre aqueles oriundos dos servidores, da parcela patronal e de compensação entre institutos. A distorção nas receitas decorre do fato de que, em tendo aplicado processamento orçamentário à DOE (ter empenhado) em favor de uma de suas Unidades Gestoras estadual (o FUNAFIN), o estado se vê obrigado a criar uma “receita decorrente da DOE”, também de natureza orçamentária, com a finalidade única de equilibrar balanço. No final das contas, tem-se a verificação de que tanto a despesa com a DOE quanto a receita decorrente da DOE são fictícias.

Diz-se assim porque a despesa com a DOE não faz face a qualquer bem adquirido ou qualquer serviço tomado pelo estado, não devendo, logo, ter característica de despesa orçamentária. Não é, portanto, despesa pública, mas apenas um desembolso financeiro de natureza extraorçamentária.

De fato, os números publicados na lei orçamentária anual são incoerentes matematicamente a qualquer cidadão, mesmo àqueles que entendam o mecanismo atual da DOE. A leitura possibilitada no orçamento do estado, no que tange a receita de contribuições, é que haveria a previsão de realização destas no montante de R\$ 1,354 bilhão, intitulada e codificada como “1.2. Receita de Contribuições” mais outra parcela de R\$ 4,096 bilhões, intitulada e codificada como “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias”. Não há dúvidas de que a primeira parcela “1.2.Receita de Contribuições” é aquela que será obtida apenas dos servidores. A segunda parcela “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias” deveria contemplar apenas a receita esperada no FUNAFIN **decorrente das contribuições efetuadas pelo estado; no entanto, englobam também a “receita decorrente da DOE”**. A soma dos



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

---

valores de R\$ 1,354 bilhão e de R\$ 4,096 bilhões informam à coletividade um dado incorreto: o de que o estado possuía a propensão de arrecadar R\$ 5,45 bilhões de receitas de contribuições previdenciárias quando de fato, na prática, nenhum técnico orçamentário do Estado – do Poder Legislativo ou do Executivo – pudesse validar uma pretensão dessa ordem, mas sim de algo inferior em cerca de R\$ 2 bilhões a esse valor.

Logo se vê a desproporção havida na lei orçamentária. O valor de R\$ 4,096 bilhões citado no item “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias” possui, de fato, uma subdivisão implícita, composta de uma parcela de receitas previdenciárias de origem do próprio estado (patronais) e uma, restante, de receitas decorrentes da DOE. **Não há segmentação dessas parcelas na lei orçamentária estadual.**

Tem-se, assim, que não há coerência orçamentária em agregar as duas receitas acima, visto que suas naturezas não se confundem. A receita do FUNAFIN decorrente das contribuições patronais dos órgãos estaduais é uma obrigação legal imposta ao estado, com alíquota própria (27% sobre o bruto da folha de pagamento do estado). Somente estas deveriam integrar o código “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias”. Já as “receitas decorrentes da DOE” constituem a parte que o estado precisará arcar adicionalmente para conseguir custear sua folha de inativos e pensionistas. O tratamento orçamentário desta é uma particularidade existente no orçamento de Pernambuco, visto que nacionalmente são tratadas como meras transferências financeiras, não sendo, assim, reconhecidas como orçamentárias.

Portanto, há de se reconhecer que há efeito de cômputo de valores fictícios na Contabilidade estadual em decorrência do processamento orçamentário da DOE.

Os efeitos não se resumem à execução orçamentária. A distorção é reproduzida em montantes idênticos no balanço financeiro e em valor aproximado na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Também culminaram apresentando, aqui no estado, em 2018, efeitos em demonstrativos fiscais e até mesmo na apuração dos gastos com Educação. Simplificadamente, tem-se que o demonstrativo de despesa de pessoal aponta despesas brutas de pessoal do estado também superdimensionadas em cerca de R\$ 2,469 bilhões (efeito não estendido para as despesas líquidas). Como parte de tais valores foi empenhada pela Secretaria de Educação (R\$ 873,92 milhões), o estado, ao quantificar os gastos com Educação estaduais, culminou considerando tais valores entre estes gastos, distorcendo o percentual de aplicação de receitas tributárias na área. Tais efeitos serão pormenorizados nos capítulos respectivos.

#### Adequação legislativa pendente

Diante do impasse normativo havido desde o ano de 2011, a Assembleia Legislativa do estado havia formulado consulta no exercício de 2015 (processo 1503323-5), que originou o Acórdão nº 0938/2015, cujo teor é abaixo reproduzido:



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

---

ACÓRDÃO T.C. Nº 0938/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1503323-5, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em RESPONDER ao Consulente nos seguintes termos:

1 - Considerando os ditames da Lei Complementar 28/2000, a Dotação Orçamentária Específica - DOE deve constar nos orçamentos dos poderes e órgãos que dela necessitarem e, por consequência, dada a sua natureza, ser executada de forma orçamentária e não extraorçamentária;

2 - Para se adotar o modelo previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição, item 4.4.5.3, deverá haver a necessária adequação da legislação estadual, notadamente a Lei Complementar 28/2000.

Recife, 30 de junho de 2015.

Vê-se que este Tribunal, em junho/2015, manteve a aplicabilidade do dispositivo estadual, mas, ato-contínuo, recomendou a adequação da legislação estadual. As Notas Taquigráficas que deram suporte a este Acórdão imputam ao Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo. Tal iniciativa, até a presente data, ainda não foi efetuada.

Independentemente de a iniciativa de alteração da legislação ser efetivada pelo Poder Executivo ou ser incorporada por ato próprio da Assembleia Legislativa, é recomendável a modificação da legislação estadual.

A atualização da norma estadual não traz prejuízos à aferição da despesa líquida de pessoal por Poderes e órgãos, pois, como dito, a interferência atualmente existente no demonstrativo de despesa de pessoal é apenas no que concerne às despesas brutas, sendo o efeito não estendido pelo estado às despesas líquidas (o valor da DOE, quando existente, é deduzido integralmente no demonstrativo de cada Poder).

Os efeitos de atribuição orçamentária ao processamento dos Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro serão tratados nos capítulos de Gestão Financeira e Patrimonial, Educação e Previdência dos Servidores Públicos.

### **3.3.1. Exemplo financeiro do processamento da DOE**

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. A hipótese abaixo tem o mesmo teor de exemplo proposto no MDF.

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)”**).



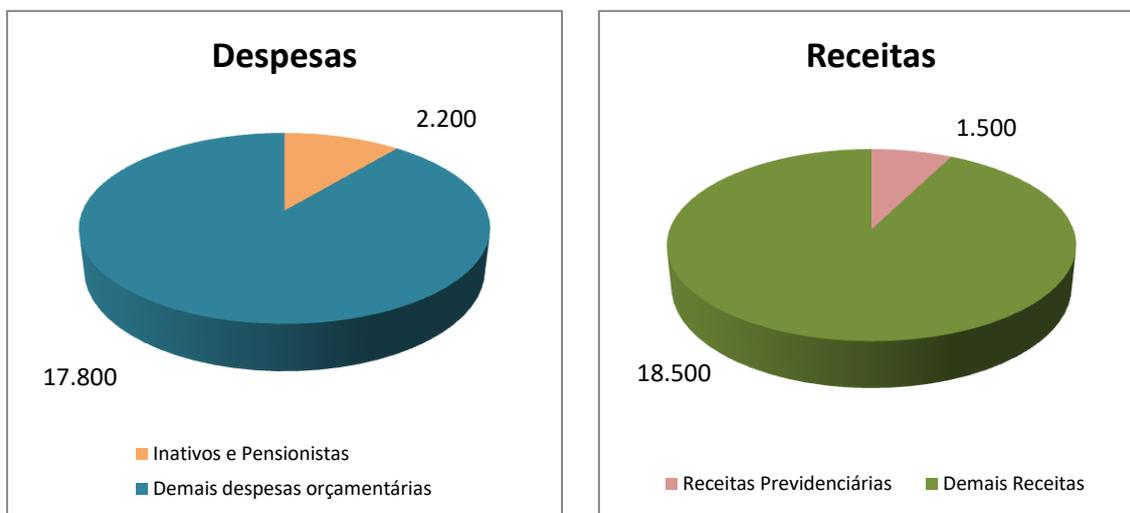
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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 R\$20.000,00 (tanto receitas quanto despesas). Dentro dessa execução orçamentária no exercício, os valores propostos são os seguintes:

Referência	Designação	Valor (em R\$)
“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”) em Pernambuco denominada como <b>Dotação Orçamentária Específica</b>	700

Fonte: elaboração própria

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



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 R\$700,00 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 R\$ 700,00, 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



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

---

ente, por ocasião do empenho do total bruto da folha de inativos (momento 2), quando se verifica que os R\$ 700,00 compõem os R\$ 2.200,00 dessa despesa bruta. **Daí porque é desnecessário novo registro de despesa orçamentária desses R\$ 700,00 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 R\$ 700,00), ele precisará também fazer novo registro de receita orçamentária de mesmo valor para equilibrar o balanço<sup>5</sup>. Esse equívoco (empenho do valor que serve para “fechar a conta da Previdência mensal”), além de gerar o efeito de duplicidade<sup>6</sup> nas receitas e despesas, poderá distorcer resultados e receita corrente líquida do ente federativo, a depender da metodologia de cálculo.

Dessa forma, no caso em que o ente federativo tenha as receitas e despesas previdenciárias acima propostas e que arrecade e empenhe, semelhantemente, R\$ 20.000,00 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 R\$ 20.700,00, havendo aí nítida duplicidade, tanto em receitas quanto em despesas, em R\$ 700,00.

### **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 2018, verificou-se que o registro dessas diferenças financeiras reiteradamente classificadas como despesa orçamentária nas diversas UGs do estado<sup>7</sup> alcançou o total de R\$ 2.469.156.002,91 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

---

<sup>5</sup> No Estado de Pernambuco, essa receita para equilibrar balanço é a “receita decorrente da DOE”.

<sup>6</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 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>7</sup> Sob código de natureza/item de gasto 31.91.13.02 (para pessoal civil) ou 31.91.13.04 (pessoal militar).



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

contabilização<sup>8</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\$ 2.499.657.559,04. 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\$ 2,47 bilhões a mais para as despesas e R\$ 2,50 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 2018:

		<b>Em R\$</b>	
Receitas Previdenciárias + receita reflexo da DOE	5.607.317.932,29	Despesas com inativos/pensionistas + DOE	8.240.678.457,86
Demais receitas orçamentárias	29.185.650.870,03	Demais despesas orçamentárias	26.519.192.664,27
<b>Total de receitas orçamentárias c/ DOE</b>	<b>34.792.968.802,32</b>	<b>Total das despesas orçamentárias c/ DOE</b>	<b>34.759.871.122,13</b>

Fonte: e-Fisco

No formato recomendado pela STN, tais números seriam:

		<b>Em R\$</b>	
Receitas Previdenciárias	3.107.660.373,25	Despesas com inativos/pensionistas	5.771.522.454,95
Demais receitas orçamentárias	29.185.650.870,03	Demais despesas orçamentárias	26.519.192.664,27
<b>Total de receitas orçamentárias s/ DOE</b>	<b>32.293.311.243,28</b>	<b>Total das despesas orçamentárias s/ DOE</b>	<b>32.290.715.119,22</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 2018, vez que os valores reconhecidos a maior como receita de contribuições, por terem tratamento de receita intraorçamentária,

<sup>8</sup> A diferença de R\$ 30,5 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**

---

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*”.

Em observância a esse art. 123-A da Constituição Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício financeiro de 2018, Lei Estadual nº 16.148/2017, de 20/09/2017, em seus artigos 54 e 55, estabeleceu o regime de execução das emendas parlamentares, conforme transcrito a seguir:

Art. 54. A reserva destinada às emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária de 2018 será distribuída, em partes iguais, para cada parlamentar e corresponderá a 0,356% (trezentos e cinquenta e seis milésimos por cento) da Receita Corrente Líquida de 2016, 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,
- VI – convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento;
- VII – infraestrutura hídrica, urbana e rural;
- VIII- direitos da cidadania;
- IX – assistência social; ou
- X – gestão ambiental.

[...]

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

Parágrafo único. 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.



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

---

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 2018 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 790 emendas parlamentares sem, contudo, informar o valor total aprovado.

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).

Na defesa prévia referente à Prestação de Contas do Governo do Estado de 2017, foi informado que “a SEPLAG irá estudar junto à legislação e através de demais leis orçamentárias estaduais e da União, com vistas à melhoria da transparência governamental, os parâmetros para estruturar o demonstrativo em atenção aos ditames legais”.

Em resposta ao Ofício Contas do Governo nº 22/2019, a SEPLAG informou as codificações das subações atribuídas às emendas parlamentares, por deputado estadual, as respectivas unidades gestoras executoras encarregadas dessa execução em 2018, o valor de cada emenda, os valores empenhados, pagos, e os exigíveis para 2019 (doc. 38, p. 1-33).

Conforme informado pela SEPLAG, foi consignado em orçamento o total de R\$ 74.236.214,00 para as emendas parlamentares, em 2018. O valor que culminou empenhado pelo Poder Executivo foi de R\$ 36.809.392,93, tendo sido pago a quantia de R\$ 2.737.300,00 milhões. Não foi informado o montante liquidado.

O art. 123-A da Constituição Estadual estabelece que é obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual, resultantes de emendas parlamentares, contudo, a LDO prevê em seu art. 57, § 1º, incisos I a VIII, situações que impedem a execução dos créditos constantes na LOA, a exemplo: incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária ou não realização da



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

---

complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho, no prazo fixado pelo órgão ou entidade executora.

Ademais, por critérios de conveniência e oportunidade do autor da emenda parlamentar, as programações orçamentárias relativas às emendas parlamentares poderão ser alteradas ao longo do exercício, mediante requerimento da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação ao Poder Executivo.

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).

Conforme comentado anteriormente, a SEPLAG não divulgou o montante liquidado das emendas parlamentares, em 2018, por essa razão o parâmetro a ser utilizado para verificação do quantitativo de execução das emendas parlamentares será o quantitativo pago em relação ao quantitativo empenhado. Dessa forma, consideramos que o percentual de execução de emendas parlamentares, em 2018, foi de 7,45%.

Quanto ao valor exigível para 2019, entendido como valor a ser inscrito em restos a pagar, foi informado pela SEPLAG o valor de R\$ 34.072.092,93 milhões. Este valor representa a diferença entre o valor empenhado e o valor pago. Entretanto, verificou-se no sistema e-Fisco/2018 que o valor inscrito em Restos a Pagar referente às emendas parlamentares não alcançaram os R\$ 34,07 milhões informados pela SEPLAG, tendo em vista que ocorreram anulações de empenhos referentes a emendas parlamentares ao final de 2018, por não terem sido liquidadas no decorrer do exercício. Essas anulações não foram consideradas pela SEPLAG ao informar o valor de R\$ 34,07 milhões.

### **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.



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

---

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 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>9</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;
- 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 Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 281 e 282 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.

---

<sup>9</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**

### **Arrecadação dos recursos do FECEP**

Em 2018, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 257.616.334,52. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 257.239.200,60. O valor restante de R\$ 377.133,92 é proveniente de Remuneração de Depósitos Bancários e restituições, multas e juros de Outras Receitas Correntes. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se uma diminuição na receita de R\$ 10.023.039,14.

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

A despesa autorizada na fonte 0116, incluídas as alterações orçamentárias, foi de R\$ 282.841.322,01, tendo sido empenhado o montante de R\$ 250.057.923,61 representando 88,41% do total autorizado.

Em 2018, dos R\$ 250,06 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\$ Valor Empenhado</b>
<b>FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE (I)</b>	<b>138.479.555,04</b>
4611 – Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede complementar	42.245.432,71
2393 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão estadual	40.389.843,59
4610 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão de entidades filantrópicas	22.078.534,72
4553 – Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde	12.436.693,41
4405 – Suporte às atividades fins do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE - Sede	6.070.648,17
4217 – Melhoria da Atenção Básica	5.021.145,45
4606 - Operação e Manutenção das Atividades de Informática do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE	4.385.450,44
2396 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – transferências a Consórcios, Municípios e União	2.014.458,52
2405 – Implantação de Unidades de Saúde	1.871.791,11
1478 – Implementação de Ações Emergenciais de Combate a Epidemia de Dengue e demais doenças Transmitidas pelo Mosquito Aedes Aegypti	1.163.228,01
4323 - Qualificação do Atendimento Integral às Mulheres, Gestantes e seus Filhos	721.418,33
4605 – Adequação das Instalações Físicas da Secretaria de Saúde	52.109,38
3126 – Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos Excepcionais e Especiais	28.801,20
<b>DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (II)</b>	<b>102.996.729,23</b>
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	50.784.518,58
4305 – Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	17.919.277,79



**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
4191 – Implementação do Programa Leite para Todos	9.875.917,08
4145 – Fomento à Atividade Pecuária no Estado	7.778.465,07
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	7.434.000,00
4055 – Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	5.522.366,85
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar	2.580.220,50
2440 – Produção de Bens e Serviços agropecuários	1.101.963,36
<b>Subtotal (I + II)</b>	<b>241.476.284,27</b>
Outros	8.581.639,34
<b>Total</b>	<b>250.057.923,61</b>

**Fonte:** e-Fisco 2018/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. Do total de R\$ 250.057.923,61 aplicado, a quantia de R\$ 138.479.555,04 foi destinada a ações/programas da área de saúde, e R\$ 17.919.277,79 para o Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas. Juntos, esses montantes representaram 62,54% do total aplicado. Vê-se que restaram apenas 37,46% para serem aplicados em ações de combate a pobreza.

A aplicação em ações/programas da área de saúde teve início no exercício de 2017, devido à inclusão na Lei do FECEP da possibilidade de utilização dos recursos deste fundo nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social, a qual entendemos inapropriada, por esvaziar a própria razão da existência do fundo. Já a aplicação dos recursos do FECEP no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas é anterior à alteração da Lei.

Na defesa prévia apresentada em razão do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador de 2017, o governo do estado se pronunciou da seguinte forma:

O FECEP possui natureza multissetorial e a ampliação do rol de aplicação de recursos foi realizada com o intuito de fortalecer, ressaltar essa característica. Ao prever expressamente no rol de aplicações do FECEP a cobertura de despesas, nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, a intenção foi de fortalecer o combate à pobreza e, portanto, guardar relação de afinidade com o propósito do fundo.

[...]

Quanto à aplicação dos recursos no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack, além de estar contido na previsão legal, pois a ação executora 4305 – Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas pertence à função Assistência Social, sua finalidade está de acordo com o FECEP, particularmente por figurar como uma das ações de combate à pobreza definidas no Plano Plurianual do Estado, inserta no objetivo estratégico “Cidadania Ativa – Ampliar a Eficácia da Rede de Proteção e Assistência Social, e a Inclusão de Grupos em Situação de Risco nas Políticas Públicas”.



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

---

A ampliação do rol de aplicação dos recursos do FECEP para as funções de Educação, Saúde e Assistência Social não parecem apropriadas por duas razões: primeiramente porque as despesas com educação, saúde e assistência social já possuem fontes de recursos próprias para seu custeio, e segundo porque se reduz o valor destinado para ações que têm relação direta com o combate a pobreza, quais sejam: 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, dentre outras, bem como 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, etc.

Deve-se atentar que o combate à pobreza, por meio da oferta de alimentação, água potável, incentivo a agricultura familiar, melhores condições habitacionais, saneamento, contribui para evitar problemas de saúde na população carente, e conseqüentemente diminuir a demanda nos hospitais públicas e unidades de saúde do estado.

Lembramos que os programas de assistência social, a exemplo do Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, devem ser custeados com recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, criado pela lei 11.297/1995 e alterações, 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.

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

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

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 283, Quadro 37, o demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da Contribuição de Intervenção do



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

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 2018, foram contabilizados pelo estado R\$ 48.679.058,21 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 48.171.174,14 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 507.884,07 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

**Em R\$**

<b>Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)</b>					
<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
2.072.652,91	4.201.011,12	16.426.816,35	44.761.679,05	60.565.418,95	48.171.174,14

Fonte: Balanços Gerais 2013-2018

No exercício de 2018, o estado ainda contou com os recursos provenientes do saldo da disponibilidade financeira apresentada ao final de 2017, nesta fonte de recursos (fonte 0118), no valor de R\$ 5.034.213,30. Desta forma, o valor disponível para aplicação no exercício de 2017 alcançou o montante de R\$ 53.713.271,51.

### 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\$ 50.267.688,20. 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	28.944.234,06
4134	Expansão da Cobertura da Malha Viária do Estado	4.973.328,80
4186	Implantação e Restauração de Estradas vicinais no interior	3.382.288,61
1045	Restauração e Melhoramento da Malha Viária do Estado	563.737,41
<b>Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda</b>		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	12.042.793,54
0153	Encargos com o PASEP	361.283,78
<b>TOTAL (Aplicações da CIDE)</b>		<b>53.713.271,51</b>

Fonte: BGE 2018 - Quadro 37 (doc. 2, p. 283)

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2018, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise,



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

---

passou a ser de R\$ 3.445.605,31. 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 atividades científicas e tecnológicas, e o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados à execução e 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**

---

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. 278), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 57.935.224,66 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2018. Os recursos aplicados foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Registra-se que em 2018 a base de cálculo para apuração do percentual aplicado em atividades científicas e tecnológicas sofreu uma redução de 30% em função da desvinculação de receitas previstas na EC nº 93/2016 art. 76-A. A base de cálculo é proveniente da receita de impostos, deduzidas as transferências aos municípios, que em 2018 foi de R\$ 13.700.384.518,30. Com a dedução, a base de cálculo passou a ser de R\$ 9.590.269.162,81.

Em consulta ao sistema e-Fisco 2018, verificou-se que foi destinada à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 58.933.586,52. Esse valor corresponde a 0,6% da base de cálculo reduzida em função da EC nº 93/2016 (9.590.269.162,81), portanto, o percentual de dotação foi 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. 279), observa-se que foi aplicada a quantia de R\$ 92.406.360,88 em ações de combate à seca, no ano de 2018.

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 2018, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2018 foi de R\$ 35.306.163.800,00. Sendo assim, o estado ficaria obrigado **a destinar cinco por cento deste valor, R\$ 1.765.308.190,00, para execução e manutenção de obras de combate às secas.**

O Governo estadual aplicou, em 2018, a quantia de R\$ 92.406.360,88 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. 279). Consta ainda demonstrado neste quadro o valor de R\$ 1.723.834.464,88 referente à base de cálculo apurada pelo Governo do Estado, e o valor de R\$ 86.191.723,24 referente a 5% da base



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

de cálculo que o Governo do Estado entende ser este o valor a ser aplicado em manutenção de obras de combate às secas.

Quanto à base de cálculo apurada pelo Governo do Estado, foi informado, na defesa prévia apresentada pelo Governo do Estado em relação ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017, “que o cálculo apresentado pelo Tribunal não considera as impossibilidades da vinculação das receitas de impostos, assim como as receitas estaduais, tais como, recursos de convênio, operação de crédito, SUS, FUNDEB, entre outras”. E acrescentou:

Ademais, a norma deve ser interpretada à luz do princípio da razoabilidade, tendo em vista que a destinação de R\$ 1,6 bi do orçamento estadual para combate às secas impossibilitaria a execução das demais políticas públicas. De todo modo, a SEPLAG irá estudar maneiras, juntamente com a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE), de aprimorar a redação, evitando assim, ambiguidades na interpretação.

Entendemos que as alegações apresentadas pelo Governo são pertinentes, fazendo-se necessário, como bem colocado, aprimorar a redação do art. 249 da Constituição Estadual.

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>Unidade Executora</b>	<b>Em R\$ Valor Aplicado</b>
<u>Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária</u> 4055 - <i>Ampliação da infraestrutura hídrica no meio rural.</i>	<b>6.352.366,85</b> 6.352.366,85
<u>Secretaria de Planejamento e Gestão</u> <sup>10</sup> 4181 - <i>Implantação do projeto de prevenção e redução dos efeitos das catástrofes naturais e enxurradas.</i> 4198 - <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>	<b>82.245.358,17</b> 9.006.861,53 73.238.496,64
<u>Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA</u> 1181 - <i>Ações assistenciais às populações atingidas pela estiagem a cargo do IPA.</i> 4074 - <i>Ampliação do acesso à água famílias do meio rural.</i>	<b>3.334.126,99</b> 301.696,10 3.032.430,89
<u>Governadoria do Estado</u> Resposta e Restabelecimento da Normalidade do Cenário de Desastres.	474.508,87
<b>TOTAL</b>	<b>92.406.360,88</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado - Quadro 34 (doc. 2, p. 279)

<sup>10</sup> Em consulta ao sistema e-Fisco 2017, verificou-se que a execução ficou a cargo da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos-UG 240101.



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

### 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.

Receita arrecadada pelo Estado	Parcela a ser transferida aos municípios
<b>IPVA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CF, art. 158, III)</li></ul>
<b>ICMS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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)</li></ul>
<b>IPI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 25% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (CF, art. 159, II, e § 3º)</li></ul>
<b>CIDE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 25% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CF, art. 159, III, e § 4º)</li></ul>

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 2018, foram os seguintes:

Em R\$

TRIBUTO	VALOR
ICMS	3.852.021.652,47
IPVA	588.123.338,25
IPI	19.606.196,01
CIDE	12.042.793,54

Fonte: BGE - Quadro 04 (doc. 2, p. 47).

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.



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

---

## **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 2018, não houve nenhum repasse para este Fundo.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 428-433) 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 2018, a quantia de R\$ 23.888.664,69, 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, 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.

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 2018, o FEM repassou para 108 municípios do estado a quantia de R\$ 23.396.421,31. Esse valor diz respeito a repasse do FEM ainda dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Registra-se que não houve edições do FEM nos anos de 2016, 2017 e 2018.

O quadro a seguir demonstra os valores repassados, em 2018, pelo FEM.



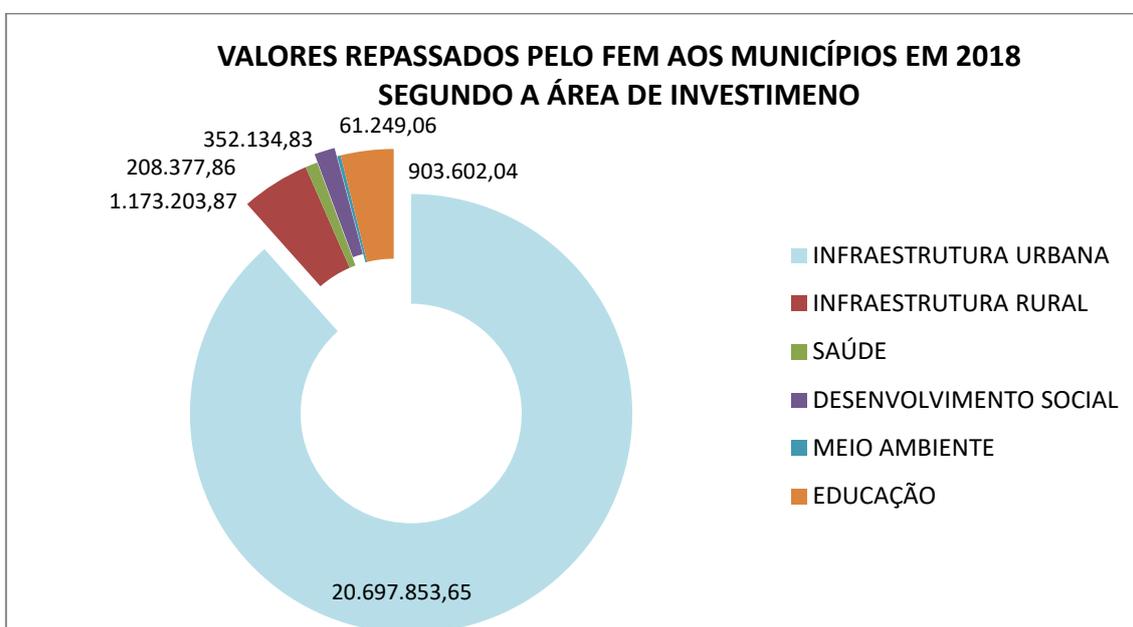
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL – GERÊNCIA DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

**VALORES REPASSADOS, EM 2018, PELO FEM**

ANO FEM	VALOR REPASSADO (R\$)
2013	75.129,28
2014	13.848.064,42
2015	9.473.227,61
TOTAL	23.396.421,31

**Fonte:** Ofício SEPLAG nº 69/2019 (doc. 39, p. 3)

O gráfico a seguir demonstra para quais áreas de investimento foi direcionado o valor de R\$ 23.396.421,31, repassado em 2018.



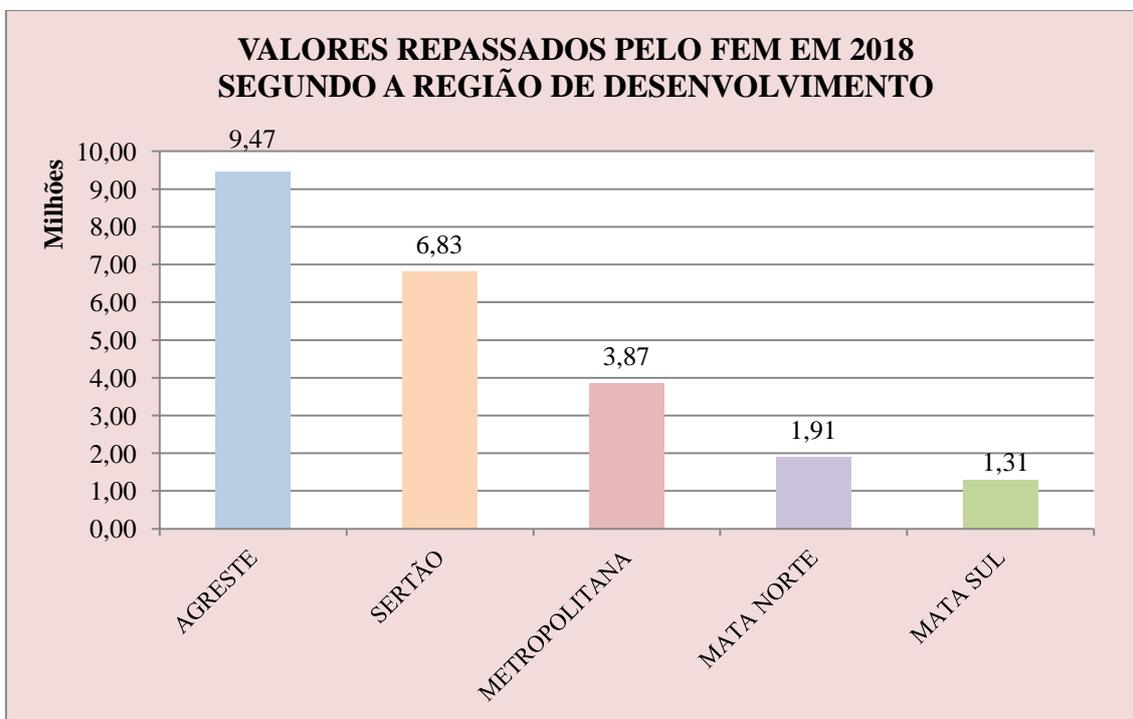
**Fonte:** Ofício SEPLAG nº 69/2019 (doc. 39, p. 3)

Verifica-se que o maior volume de investimento foi direcionado para a área de infraestrutura urbana, R\$ 20,70 milhões, e o menor para a área de meio ambiente, R\$ 61.249,06. A área de infraestrutura rural recebeu investimentos de R\$ 1,17 milhão, saúde, R\$ 208.377,86, educação R\$ 903.602,04 e desenvolvimento social R\$ 352.134,83.

O gráfico a seguir demonstra em quais regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco foi investido o valor de R\$ 23.396.421,31 repassado em 2018.



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 69/2019 (doc. 39, p. 3)

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

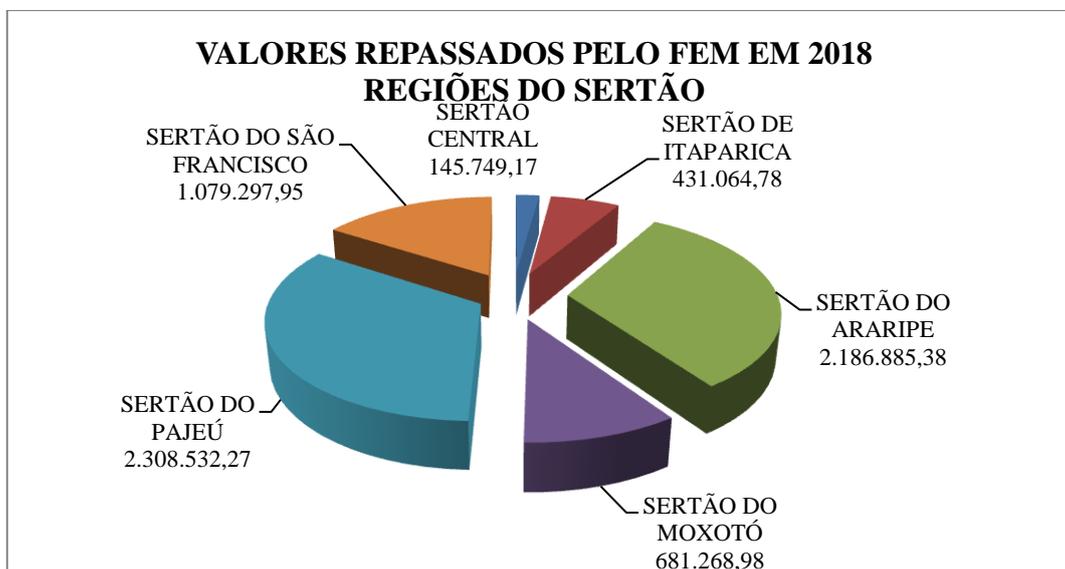
O governo do Estado de Pernambuco disponibiliza na página da internet [www.bde.pe.gov.br](http://www.bde.pe.gov.br) a relação dos municípios, por região de desenvolvimento.

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).

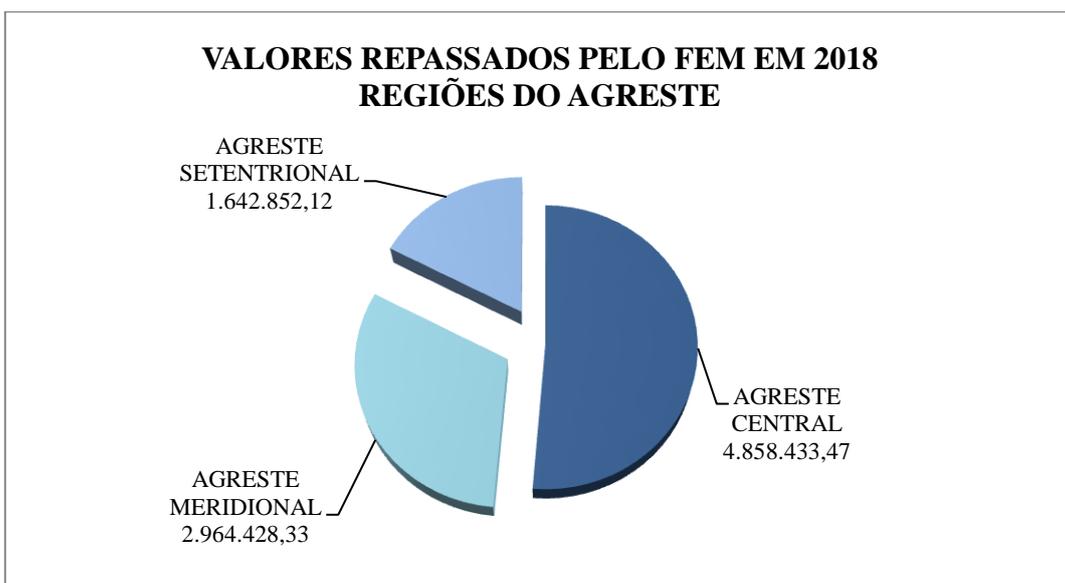
As subdivisões das regiões do Sertão e Agreste estão demonstradas nos gráficos abaixo juntamente com os valores repassados pelo FEM para as respectivas regiões.



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 69/2019 (doc. 39, p. 3)



Fonte: Ofício SEPLAG nº 69/2019 (doc. 39, p. 3)

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

O Decreto Estadual nº 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 a seguir 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.



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

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:

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;

II – Relativamente ao FEM do ano de 2014:

d) 20% (vinte por cento), mediante declaração do termo de recebimento definitivo da obra, ou documento comprobatório da execução 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.

III – REVOGADO

IV – REVOGADO

V – Relativamente ao FEM do ano de 2015:

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 31/12/2018, referentes aos recursos recebidos pelo FEM nos anos de 2014 e 2015, conforme informação enviada pela SEPLAG através do Ofício nº 69/2019.

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

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PLANO DE TRABALHO</b>	<b>TOTAL REPASSE(R\$)</b>
Água Preta	Construção de uma praça de alimentação	558.785,13
Água Preta	Recuperação de pavimentação em paralelepípedos e drenagem em ruas do Centro, Cohab, Liberdade, Nova Água Preta e Eudócia	459.946,73
Água Preta	Sistema de Iluminação Pública em Travessia Urbana	160.475,30
Amaraji	Pavimentação em paralelepípedos graníticos de diversas ruas	206.509,74
Amaraji	Construção do muro da garagem municipal	47.449,72
Barreiros	Pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas do município (31 ruas)	1.005.210,46
Barreiros	Capeamento asfáltico das ruas do município	341.387,24
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



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

MUNICÍPIO	PLANO DE TRABALHO	TOTAL REPASSE(R\$)
Bodocó	Pavimentação em paralelepípedos graníticos na sede do município (24 ruas)	1.207.347,30
Catende	Recuperação de estradas vicinais	630.996,12
Cortês	Construção da praça da entrada da cidade e pavimentação do entorno	68.325,97
Flores	Pavimentação em paralelepípedos graníticos em diversas ruas	471.247,62
Floresta	Construção da Praça Três Marias na sede do município	212.152,63
Floresta	Pavimentação granítica da rua Washington Nunes Nogueira na sede do município	65.627,58
Floresta	Pavimentação granítica das ruas Padre Frederico e Fortunata Gominho e da Travessa Padre Frederico na sede do município	342.767,13
Itacuruba	Pavimentação granítica das ruas	387.496,29
Itacuruba	Construção do muro da creche Proinfância	61.859,72
Itapissuma	Reforma do campo de Mangabeira	125.365,76
São Caetano	Recapeamento asfáltica CBUQ: rua Alto do Rosário, rua José Bezerra Sobrinho, av. 7 de setembro, rua 15 de novembro, rua João Paes de Lira, rua Osvaldo Pontes	864.732,35
São Caetano	Reforma e ampliação da Praça Presidente Tancredo Neves Gomes	98.418,89
São Caetano	Revitalização dos canteiros do centro	50.013,02
Tacaratu	Reforma e ampliação da praça Francina Maria De Araújo no distrito de Caraibeiras	202.108,67
Vicência	Reconstrução, revitalização e paisagismo da Praça Dr. Mário Ramos de Andrade Lima	64.932,49
Araçoiaba	Desenvolvimento e urbanização – pavimentação e calçamento em diversas ruas com paralelepípedos graníticos	904.304,20
Orobó	Projeto de revitalização da Praça Coronel Abílio	204.650,96
Sairé	Pavimentação em paralelepípedos e construção de passagem molhada no acesso ao loteamento Asa Branca	67.037,10
Saloá	Pavimentação em paralelepípedos graníticos	766.771,62

**Fonte:** Ofício SEPLAG nº 69/2019 (doc. 39, p. 3-4)

**Nota:** O município de Flores prestou contas do plano de trabalho em 25/07/2019

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

MUNICÍPIO	PLANO DE TRABALHO	REPASSE TOTAL(R\$)
Saloá	Pavimentação em paralelepípedos graníticos	766.771,62

**Fonte:** Ofício SEPLAG nº 69/2019 (doc. 39, p. 3-4)

Ressalta-se que o Decreto Estadual nº 39.200/2013, em seu Capítulo V – Da Prestação de Contas, é omissivo em relação aos municípios que não prestarem contas. Este fato foi apontado no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017, e a defesa prévia informou:

Caso o município não apresente a prestação de contas, estará impedido de receber recursos da edição posterior do FEM (a, V do art. 2º do Decreto Estadual nº 39.200/2013), bem como o Comitê Estadual de Apoio ao



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

Desenvolvimento Municipal (CEAM) dará início ao Processo Administrativo (PAD), notificando-o para sanar a pendência. É importante mencionar que o PAD é procedimento preliminar à Tomada de Contas Especial, conforme art. 36, parágrafo segundo da Lei Estadual nº 12.600/2014 e alterações posteriores.

O art. 2º, V, a, do Decreto nº 39.200/2013 condiciona o recebimento inicial de 30% (trinta por cento), do FEM do ano de 2015, à prestação de contas do repasse dos recursos do FEM, relativos ao ano fiscal anterior.

Considerando que a última edição do FEM foi do ano de 2015, e que é possível encontrarmos a situação do município que recebeu repasses, em 2017 e 2018, referentes ao FEM do ano de 2014, deve-se preservar a intenção do legislador, em não efetuar novo repasse, não importando o ano do FEM, se o município não prestou contas do FEM recebido no ano anterior.

Conforme demonstrado nos quadros acima, 18 municípios deixaram de prestar contas dos recursos recebidos do FEM 2014, e 01 município não prestou contas dos recursos recebidos do FEM 2015.

### 3.7 Gastos com Publicidade

O total das despesas com publicidade processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2018, 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 2018

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	6.708.085,87	0,00	543.999,96	7.324,00	4.500,00	17.579.219,15	24.843.128,98
Indireta	5.803.362,86	547.783,77	0,00	90,41	91.250,00	489.309,46	6.931.796,50

Fonte: e-Fisco/2018

Nota: Nas despesas com divulgação oficial estão incluídos os valores classificados como despesas de exercícios anteriores. Considerado as entidades da Administração Indireta que fazem parte do orçamento fiscal.

Na área de Publicidade, o Estado de Pernambuco se subordina a duas normas principais: a primeira, definida pela Lei Estadual nº 12.746/2005, que limita as despesas desta área a 1% de sua Receita Corrente Líquida, e a segunda, definida pela Lei Federal nº 9.504/97, aplicável apenas em anos com escrutínio eleitoral estadual, que limita os gastos realizados no primeiro semestre de tais anos à média dos valores executados na área do primeiro semestre dos três anos anteriores ao da eleição. Como 2018 compreendeu eleição estadual, seguem abaixo as duas aferições:



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

---

Aferição anual em razão da RCL

Observando a tabela anterior, vê-se que os órgãos da administração direta despenderam com publicidade, em 2018, a quantia de R\$ 24.843.128,98, e a administração indireta (dependente do tesouro estadual) a quantia de R\$ 6.931.796,50. Comparando com o ano de 2017 as despesas com publicidade na Administração Direta e Indireta diminuíram 64,4% e 78,8% respectivamente.

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.

Art. 3º Excluir-se-ão dos limites referidos no art. 1º, as despesas relativas a:

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.)



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

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	-	-	-	-	-	17.579.219,15	17.579.219,15
Indireta	-	-	-	-	-	489.309,46	489.309,46

**Fonte:** e-Fisco/2018

**Nota:** A RCL/2017 foi de R\$ 21.512.144.300,43

Para os órgãos da Administração Direta, o limite corresponde a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que a RCL/2017 atualizada foi de R\$ 22.318.849.711,70, o valor de R\$ 17,58 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/2018 que nove (09) entidades da Administração Indireta dependentes do tesouro realizaram gastos com publicidade e propaganda institucional, a saber: Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco (IRH), Fundação Universidade de Pernambuco (UPE), Empresa de Turismo de Pernambuco (EMPETUR), Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DFN), Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART) e Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária do Estado de Pernambuco (ADAGRO).

Verificou-se, em aferição ao inciso II do art. 1º da lei Estadual nº 12.746/2005, que 06 (seis) das nove entidades da Administração Indireta que realizaram em 2018 gastos com publicidade institucional obedeceram ao limite de 1% de suas receitas próprias do ano anterior (2017), quais sejam: IRH, PERPART, UPE, DEFN, JUCEPE e DETRAN. Por sua vez, a ADAGRO (220201), o CONDEPE-FIDEM (600301) e a EMPETUR (560801) ultrapassaram o limite previsto em lei.

Deve-se ressaltar que a lei em referência não explicita se entre as receitas próprias de cada entidade da Administração Indireta devem ser considerados os totais de transferências financeiras recebidas do núcleo central do estado (UG 150102), vez que



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

na origem tais recursos são previstos em orçamento como dotação de tais entidades. Se tais recursos forem considerados no cálculo, a ADAGRO e o CONDEPE-FIDEM passam a ter os gastos com publicidade institucional enquadrados no limite de 1% previsto na lei. Para a EMPETUR, nem essa interpretação evita a conclusão de que a entidade despendeu recursos com publicidade superiores ao limite autorizado em lei, tendo esta incorrido em 1,30% de suas receitas próprias de 2017, conforme quadro a seguir:

	<b>GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL 2018 (R\$)</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA 2017 ATUALIZADA S/ TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS (R\$)</b>	<b>% (I/II)</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA 2017 ATUALIZADA C/ TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS (R\$)</b>	<b>% (I/III)</b>
	<b>I</b>	<b>II</b>		<b>(III)</b>	
<b>ADAGRO</b>	189.560,76	160.776,78	117,90%	30.743.679,52	0,62%
<b>CONDEPE-FIDEM</b>	29.837,62	983.012,32	3,04%	6.080.074,39	0,49%
<b>EMPETUR</b>	1.038.774,91	9.580.813,71	10,84%	80.017.969,20	1,30%

**Fonte:** e-Fisco 2017 (receitas) e 2018 (despesas).

**Nota:** Todas as receitas de 2017 foram atualizadas pela variação do IPCA em 2018 (3,7455%)

Portanto, qualquer que seja o critério de interpretação dado pela lei, tem-se que a EMPETUR ultrapassou em 2018 o limite de gastos com publicidade (1% da receita própria de 2017 atualizada).

Por fim, os quadros a seguir demonstram os valores gastos com publicidade, em 2018, 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 2018 (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>	<b>SUAPE</b>
Divulgação Oficial	142.164,23	306.318,97	214.775,40	215.647,27	252.784,64	214.760,86	288.066,73
Publicidade e Propaganda Inst.	0,00	120.539,41	6.216,00	2.235.125,88	0,00	5.000,00	16.000,00

**Fonte:** Ofícios enviados pelas entidades da Administração Indireta Estadual não dependentes (doc. 59, p. 01-57).



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

**Valores referentes à receita operacional, em 2017, das entidades da Administração Indireta Estadual não dependente (Em R\$)**

Tipo de Despesa	Porto do Recife	COPERGÁS	CEPE	COMPESA	LAFEPE	AD DIPER	SUAPE
Receita Operacional	20.777.128,00	979.275.373,00	43.961.920,00	1.817.264.000,00	285.236.600,00	60.440.581,00	172.938.000,00
Receita Operacional atualizada	21.556.270,30	1.015.998.199,49	45.610.492,00	1.885.411.400,00	295.932.972,50	62.707.102,79	179.423.175,00

**Fonte:** Demonstrativo do Resultado do Exercício das entidades enviado na prestação de contas de 2017 por meio do sistema e-TCE.

**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA-IBGE acumulado 2018 (3,75%).

Tomando por base os valores acima da receita operacional atualizada das entidades, os limites máximos permitidos para gastos com publicidade dessas entidades são: Porto do Recife (215.562,70), COPERGÁS (10.159.981,99), CEPE (456.104,92), COMPESA (18.854.114,00), LAFEPE (2.959.329,73), AD DIPER (627.071,03) e SUAPE (1.794.231,75). 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.

Aferição aplicável em ano eleitoral

A Lei Federal nº 9.504, de 30/09/2007, no inciso VII do seu art. 73, assim estabelece:

Art. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

A referida lei não esclarece se o exame é aplicável apenas sobre publicidade institucional e campanhas publicitárias, ou se avança também sobre as despesas com divulgação oficial.

Como sabido, o termo publicidade dentro da gestão pública admite, na prática, três possibilidades de atuação: a) a publicidade institucional, que é aquela que objetiva consolidar a marca de um ente federativo, ou de seus órgãos/entidades; b) as campanhas públicas nas diversas de atuação do gestor público (Saúde, Educação, Trânsito, Turismo etc); e c) a publicidade legal, também chamada de divulgação oficial, que consiste na publicação de instrumentos exigidos pela lei (extratos de contratos, avisos de licitação etc).



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

A uma primeira verificação, somos inclinados a entender que o legislador quis se referir apenas à **publicidade da espécie institucional** ao se referir à “publicidade dos órgãos públicos”, que no estado é particularizada por classificação específica. No caso concreto, contudo, esse ponto de controvérsia perde importância quando se verifica que, qualquer que seja a interpretação aplicada, desde a mais restrita até a mais ampla, houve o cumprimento do limite de despesas pelo estado.

O total de despesas executadas pelo estado com publicidade institucional entre 01/01/2018 e 30/06/2018 alcançou R\$ 9.573.956,03, valor que não supera a média de R\$ 19.970.483,26 verificada no mesmo período (primeiro semestre) dos anos de 2015 a 2017, conforme quadro a seguir:

Natureza	2015	2016	2017	Média (2015 a 2017)	2018
Apenas publicidade institucional	21.437.433,13	16.306.016,19	22.168.000,45	<b>19.970.483,26</b>	9.573.956,03

Fonte: e-Fisco 2015-2018.

Nota: Valores de despesa liquidada na natureza 33903992 e 33909292 compreendidos entre 1º de janeiro e 30 de junho de cada exercício.

Num exame seguinte, quando é estendido para outras naturezas de despesa que lidam com campanhas educativas e mesmo com a divulgação oficial, a conclusão permanece a de que não houve extrapolação de limite, conforme quadro a seguir:

Natureza	2015	2016	2017	Média (2015 a 2017)	2018
Apenas publicidade institucional	21.437.433,13	16.306.016,19	22.168.000,45	<b>19.970.483,26</b>	9.573.956,03
Incluídas as campanhas publicitárias em geral	22.731.132,71	16.312.219,19	27.691.306,27	<b>22.244.886,06</b>	10.439.004,32
Incluídas as despesas com divulgação legal	29.514.493,03	22.412.104,01	31.638.792,96	<b>27.855.130,00</b>	15.568.642,74

Fonte: e-Fisco 2015-2018.

### 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.



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

---

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 Governador, referentes ao exercício de 2018, serão analisados exclusivamente os Precatórios, ou seja, as solicitações de pagamento superiores a 40 salários-mínimos por beneficiário.

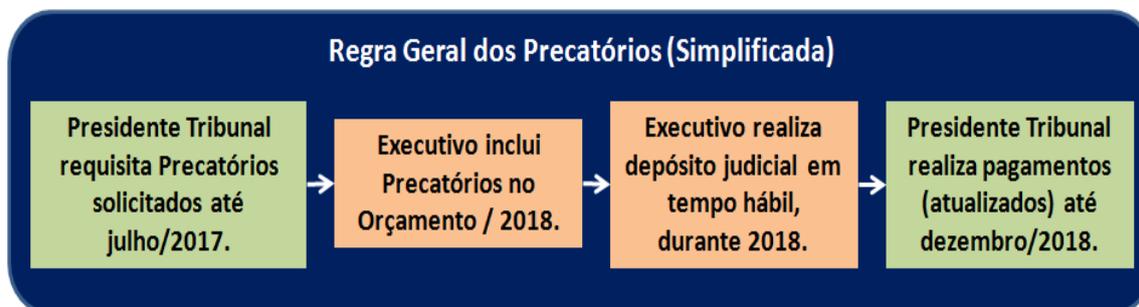
O referido regramento constitucional, em seu §5º, exige que as entidades públicas incluam em seus orçamentos, as verbas necessárias ao pagamento de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho (de cada exercício), com o efetivo pagamento realizando-se até o final do exercício seguinte, com seus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

Desse modo, a regra geral dos precatórios (simplificada) dispõe que: o Poder Judiciário requisite 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 bancária especial, em tempo hábil, de forma 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 2017 a 2018, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme a regra geral definida no art. 100 da Constituição Federal.



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



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).

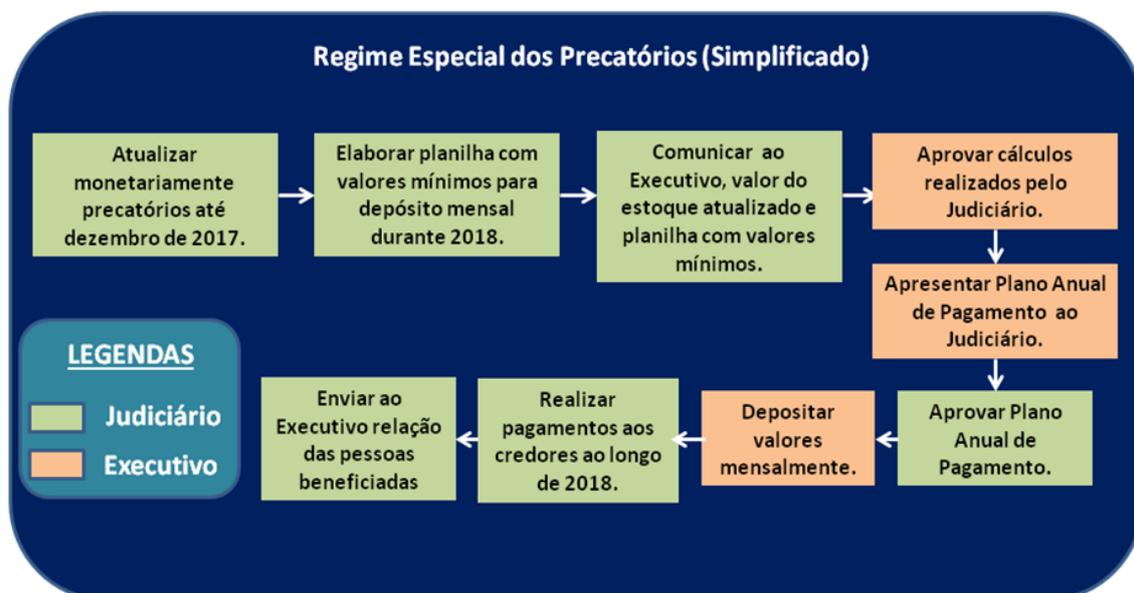
Dessa forma, através da Emenda Constitucional Federal nº 94/2016, foi instituído regime especial de pagamento para os casos em mora, acrescentando dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que em seu artigo 101 dispõe o seguinte:

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 2017 a 2018, 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 Emenda Constitucional Federal 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 Emenda Constitucional Federal nº 62/2009 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional Federal nº 94/2016. Outra alteração ocorreu em dezembro de 2017, quando 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.

No relatório de auditoria referente ao exercício de 2017, esta equipe de auditoria já havia apontado o fato de que o Governo do Estado estava elaborando o seu Plano Anual de Pagamentos de Precatórios sem considerar uma estimativa dos novos precatórios inscritos a cada exercício, dentro do horizonte de pagamentos. O fluxo de entradas e saídas ocorrido no exercício de 2017 configurou-se da seguinte forma:



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

Argumentou-se, à época, que desconsiderar, nos Planos Anuais de Pagamentos de Precatórios, tais valores novos implicaria dificuldades no último exercício do período de pagamentos, o que poderia redundar em descumprimento da norma constitucional.

Em 2018, o problema se repete com um agravante. Ao elaborar o referido Plano, conforme descrito no Ofício PGE/GAB nº 303/2018 (doc. 22, p. 01-02) e, em seu Anexo (doc. 21, p. 01) da Procuradoria Geral do Estado, o Governo do Estado, além de não estimar o valor de novos precatórios que seriam inscritos em 2018, não considerou também os precatórios já inscritos em 2017.

Dessa forma, conforme cálculo apresentado no anexo do referido plano, partindo de um saldo de precatórios ao final de 2016 no valor de R\$ 676.983.379,14 [esse valor incluiu R\$ 676.489.734,67 (trinta e três centavos menor do que o extraído do e-Fisco, demonstrado no fluxo acima) do Estado, e R\$ 493.644,47, da FUNASE] subtraindo o valor de depósitos em conta especial do TJPE realizados em 2017 no valor de R\$ 117.996.648,00, chegou-se ao saldo a ser pago até o exercício de 2024 no valor de R\$ 559.036.731,14 (esse valor inclui R\$ 50.000,00 que não foram devidamente explicados). Neste cálculo não foram considerados os R\$ 62.012.634,66, os quais representam os novos precatórios inscritos em 2017, com as devidas atualizações monetárias.

Na sequência, o Governo do Estado dividiu o suposto saldo final de R\$ 559.036.731,14 por 07 (número de exercícios entre 2018 e 2024), chegando ao valor de R\$ 79.862.390,16, que posteriormente, para obter os valores mensais a serem pagos durante o exercício de 2018, foi dividido por 12, chegando aos valores mensais de R\$ 6.655.199,18.



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

Parcelamento de Precatórios (2018 a 2024)							R\$ 1,00
Mês / Ano	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jan	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Fev	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Mar	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Abr	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Mai	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Jun	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Jul	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Ago	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Set	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Out	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Nov	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
Dez	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18	6.655.199,18
<b>Total</b>	<b>79.862.390,16</b>	<b>79.862.390,16</b>	<b>79.862.390,16</b>	<b>79.862.390,16</b>	<b>79.862.390,16</b>	<b>79.862.390,16</b>	<b>79.862.390,16</b>
<b>Total Geral</b>	<b>559.036.731,14</b>						

**Fonte:** Elaborado pela equipe de auditoria com base no Ofício PGE/GAB nº 303/2018, da Procuradoria Geral do Estado.

Ocorre que, no Fluxo dos Estoques de Precatórios, anteriormente demonstrado, referente ao exercício de 2017, o saldo final obtido foi de R\$ 620.505.721,66, que deveria ser quitado até o final do exercício de 2024, como determina a Emenda Constitucional nº 99/2017. Esse valor é ratificado pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco em seu site oficial, no documento Ato de Rateio nº 01/2018 (doc. 26, p. 01).

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça contestou o Plano, mas ao final de diversas discussões chegou a um acordo com o Governo do Estado, quanto aos valores mínimos que deveriam ser depositados mensalmente em conta especial do TJPE, a fim de serem pagos aos credores ao longo do exercício de 2018 e ainda quanto à utilização dos recursos oriundos de depósitos judiciais, como preconiza a Emenda Constitucional Federal nº 99/2017.

A referida Emenda acrescenta ao § 2º do Art. 101 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que o débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios, oriundos de diversas fontes de receita corrente líquida, mas adicionalmente poderá ser pago por outras fontes de recursos, entre elas os depósitos judiciais, conforme o disposto a seguir:

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor, e

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor, destinando-se no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a



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

---

circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional do IBGE.

Vale a pena salientar que, em sua defesa (doc. 20, p. 55-65) referente ao relatório de auditoria do exercício de 2017, o Governo do Estado afirmou que considera os valores novos de precatórios inscritos em cada exercício e defende que a utilização dos recursos, oriundos de depósitos judiciais, serão suficientes para quitar o estoque de precatórios até o final do exercício de 2024.

De fato, pode-se observar que o Governo iniciou a realização de depósitos mensais, em valores bem superiores aos apresentados inicialmente no referido Plano, até completar, conforme dados do e-Fisco (2018DH001524, doc. 25, p. 01 e 2018DH001525, doc. 24, p. 01), o valor de R\$ 198.348.720,35 ao longo de 2018, o qual foi explicitado no Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 176).

Amparado pela Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017, o Governo do Estado sacou no exercício de 2018 o montante de R\$ 198.348.720,35 (R\$ 21.666.253,52 referente aos Depósitos Judiciais em que o Estado faz parte - Art. 1º Inciso I, e R\$ 176.682.466,83 referente aos Depósitos Judiciais em que o Estado não faz parte – Art. 1º Inciso II), destinados a pagamento de precatórios. Esses recursos não chegaram a transitar pelo Poder Executivo, pois foram imediatamente creditados na Conta Bancária Especial de Precatórios do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJPE. Entretanto, foram orçamentariamente reconhecidos como Outras Receitas de Capital, de forma coerente com o entendimento firmado pela Secretaria do Tesouro Nacional, e lançados na conta redutora de Precatórios a Pagar (2.1.1.1.1.05.04 – (F) PRECATÓRIOS - REPASSES AO TJPE), conforme Nota Técnica do Governo do Estado.

No mesmo documento de Defesa, anteriormente citado (doc. 20, p. 63), o Governo do Estado estimou novos valores inscritos de precatórios para o exercício de 2018.

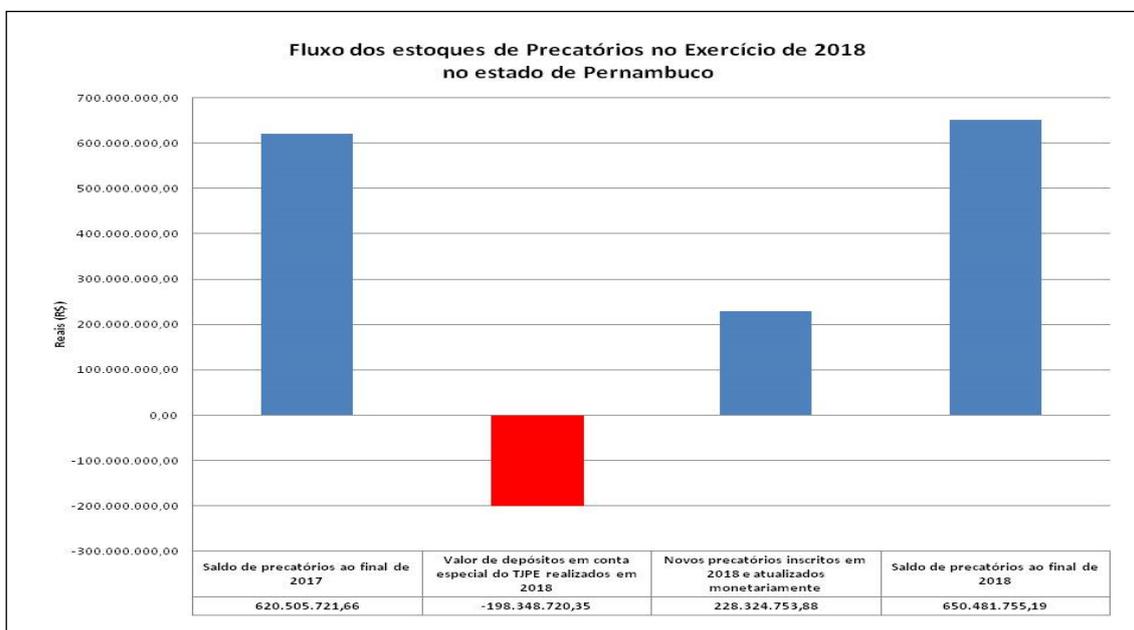
Sem considerar o deságio aplicado, subtraindo o aporte do exercício de 2018 e somando o **valor dos precatórios inscritos até 1º de julho de 2018 (R\$ 52.779.379,27)**, o valor do estoque de precatórios em 2018 deve sofrer queda significativa para cerca de R\$ 475.285.100,92. **Grifos nossos.**

Entretanto, ao contrário do previsto pelo Governo do Estado, conforme se pode observar na Nota de Liquidação 2018NL000063 (doc. 23, p. 01), no e-Fisco/2018, houve inscrição de novos precatórios até julho de 2018, devidamente atualizados, no valor de R\$ 228.324.753,88 e com isso o estoque ao final de 2018 passou a corresponder ao valor de R\$ 650.481.755,19 e não R\$ 475.285.100,92, conforme documento de Defesa supracitado.

Assim, o fluxo dos estoques de precatórios, ao longo do exercício de 2018, 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, o saldo de precatórios ao final de 2018 ficou superior ao do final de 2017, embora tenha ocorrido um esforço do Governo do Estado em depositar R\$ 198.348.720,35 (bem superior ao depositado em 2017). Isso porque o valor de novos precatórios inscritos (R\$ 228.324.753,88) superou em muito as inscrições ocorridas no exercício anterior, bem como os depósitos realizados em 2018.

Nesse ritmo, o Governo do Estado não conseguirá cumprir a exigência da ECF nº 99/2017, sendo necessário promover os ajustes necessários, acompanhando as possíveis inscrições, que ocorrerão nos próximos exercícios, até 2024, se possível realizando estimativas razoáveis. Será necessário também analisar se esse alto valor inscrito em 2018 foi pontual ou se manterá essa magnitude, a fim de garantir que o fluxo de pagamentos de precatórios será suficiente para zerar o estoque ao final de 2024.

Por outro lado, quando se analisa em termos percentuais qual a dimensão do estoque de precatórios deixado ao final dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, tem-se a seguinte situação:

Item	2016	2017	2018
Saldo de Precatórios a pagar	676.489.735,00	620.505.721,73	650.481.755,19
Receita Corrente líquida - RCL	20.853.041.088,71	21.512.144.300,43	23.127.186.509,05
<b>Percentual Precatórios X RCL</b>	<b>3,24%</b>	<b>2,88%</b>	<b>2,81%</b>
Dívida Consolidada Líquida	12.654.082.892,84	13.176.450.959,83	14.133.950.279,71
<b>Percentual Precatórios X Dívida</b>	<b>5,35%</b>	<b>4,71%</b>	<b>4,60%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado (2016, 2017 e 2018) e e-Fisco



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

---

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.

Vale a pena frisar que a utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais como fonte para quitação de precatórios, pelo Estado de Pernambuco, requer atenção especial, pois, se por um lado resolve o problema da quitação dos precatórios junto aos credores do estado, por outro gera novas obrigações, as quais deverão oportunamente ser quitadas.

Para finalizar, destaca-se a imperiosa necessidade de acompanhamento de todos os dados aqui apresentados, até o exercício de 2024 (abrangência da Emenda Constitucional Federal nº 99/2017), a fim de verificar se o esforço retrocitado será capaz de cumprir as exigências constitucionais.