



3 Gestão Orçamentária

3.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamentação

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

Com a ausência da Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, o Governo de Pernambuco, por meio de sua Constituição Estadual, tem editado regras próprias quanto aos prazos relativos aos instrumentos de planejamento e orçamentação. Em relação à Carta Estadual, os prazos foram dilatados, estando todos no segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº 31/2008 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 para 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 75/2018, de 04 de outubro de 2018, encaminhou o Projeto de Lei Ordinária nº 2.060/2018, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado 2016-2019, para o exercício de 2019, 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 2018 foi sancionada a Lei nº 16.519, que dispôs sobre a revisão do Plano Plurianual, quadriênio 2016 – 2019, para o exercício 2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2019, 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 2019.

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 2019 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 2019, 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 2019, como sendo prioritários.

Ao longo do exercício de 2019 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 06, de 18 de dezembro de 2018, aprovou a Parte I da 8ª edição do MCASP, válido a partir de 2019. 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 – 8ª 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 têm-se, conforme Plano Plurianual 2016-2019, revisão para o exercício de 2019, a ação 4413 – Valorização da Cultura Local e Descentralização das Ações Culturais, e a ação 2393 – Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Rede Própria sob Gestão Estadual, 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 2019
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
Apoio e realização de ações culturais nos municípios	Evento Apoiado/Promovido/Unidade	55
Realização de ações culturais no Festival de Inverno de Garanhuns	Evento Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo carnavalesco	Evento Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo junino	Evento Realizado / Unidade	1
Realização de ações culturais no ciclo natalino	Evento Realizado / Unidade	1
Ação 2393 – Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Rede Própria sob Gestão Estadual		
Subação	Produto / Unidade	Meta 2019
Outras Medidas	Pessoa Atendida / Unidade	95.067.504
Despesas com taxa de água e esgoto da rede própria de unidades de saúde sob gestão estadual	Meta Realizada / Unidade	1
Despesas com fornecimento de alimentação parenteral para pacientes do SUS	Pessoa Beneficiada / Unidade	26.645.633



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Prestação de serviço terceirizado de motoristas das unidades de atendimento	Meta Realizada / Unidade	1
Prestação de serviços de limpeza e conservação das unidades de atendimento	Meta Realizada / Unidade	1
Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - 06 Grandes Hospitais	Pessoa Beneficiada / Unidade	232.239.670
Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Hospitais Regionais	Pessoa Atendida / Unidade	71.019.848
Prestação de serviço terceirizado de maqueiros para atendimento nas unidades de saúde	Meta Realizada / Unidade	1
Fornecimento centralizado de insumos essenciais às atividades da Secretaria de Saúde e unidades de atendimento	Meta Realizada / Unidade	1
Despesas com tarifa de energia elétrica da rede própria de unidades de saúde sob gestão estadual	Meta Realizada / Unidade	1
Despesas com gases medicinais nas unidades de saúde sob gestão estadual	Pessoa Beneficiada / Unidade	1.139.741
Prestação de serviços de lavanderia do FES/Secretaria de Saúde	Meta Realizada / Unidade	1
Pagamento de plantão extra realizado por profissionais de saúde	Pessoa Beneficiada / Unidade	5.471
Despesas com locação de ambulâncias para as unidades de saúde sob gestão estadual	Meta Realizada / Unidade	1
Demandas judiciais para atender os pacientes do SUS (exceto medicamentos)	Pessoa Beneficiada / Unidade	3.700

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

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos. Na ação 4413 tem-se como produtos: “projeto contemplado”, “escola beneficiada”, “evento apoiado” e “evento realizado”. Na Ação 2393 tem-se como produtos: “Pessoa Atendida”, “Meta Realizada” 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 51/2018, de 01 de agosto de 2018, encaminhou o Projeto de Lei nº 2.008/2018, referente à Lei de Diretrizes



Orçamentárias para o exercício de 2019, 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 13 de setembro de 2018, foi sancionada a Lei nº 16.415, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2019.

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 2019. 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 2019, como sendo prioritários.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2019, as perspectivas de atuação e os objetivos estratégicos do governo do estado para o referido exercício são:

Perspectiva: Gestão Participativa e Transformadora – Pernambuco Fazendo Mais e Melhor.	Perspectiva: Desenvolvimento Sustentável – Pernambuco Avançando e Criando Oportunidades.
Objetivos Estratégicos: <ul style="list-style-type: none">● Modelo Integrado de Gestão – Disseminar a gestão pública eficaz, ampliar o apoio aos municípios e promover a valorização permanente dos servidores;	Objetivos Estratégicos: <ul style="list-style-type: none">● Sustentabilidade – Criar novas ações de proteção ambiental e promover novo modelo de desenvolvimento sustentável;● Desenvolvimento Rural – Ampliar o desenvolvimento rural, a atividade agropecuária familiar e empresarial;● Inovação e Produtividade – Ampliar e qualificar os investimentos em ciência, tecnologia e inovação, aumentar a produtividade e gerar novas oportunidades de emprego e renda;● Infraestrutura e Competitividade – Ampliar e qualificar a infraestrutura, atrair empreendimentos estruturadores e promover a política industrial.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Perspectiva: Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – Pernambuco Humano e Solidário.	Perspectiva: Qualidade de Vida – Pernambuco Vivendo Melhor.
Objetivos Estratégicos: <ul style="list-style-type: none">● Direitos Humanos – Avançar na promoção da igualdade e nas políticas de gênero;● Cidadania Ativa – Ampliar a eficácia da rede de proteção e assistência social, e a inclusão de grupos em situação de risco nas políticas públicas	Objetivos Estratégicos: <ul style="list-style-type: none">● Mobilidade e Urbanismo – Melhorar a qualidade do transporte público, a urbanização, o acesso à moradia, ao esporte e ao lazer;● Recursos Hídricos e Saneamento – Expandir os serviços de esgotamento sanitário e o acesso à água;● Pacto pela Vida – Ampliar as ações de prevenção e repressão qualificadas da violência e de ressocialização, com foco na redução da criminalidade;● Pacto pela Saúde – Ampliar o acesso a serviços de saúde de qualidade com atendimento humanizado;● Pacto pela Educação – Elevar o nível de escolaridade, a qualidade da educação pública e promover ações de incentivo à cultura.

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 que houve uma mudança em relação aos anos anteriores. Temos o parágrafo primeiro que dispõe 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. Nesta edição, o referido artigo trouxe também o parágrafo segundo que determina a inclusão das alterações no projeto de Lei de Revisão da Parcela Anual, o que trará mais transparência ao processo, conforme apontamento deste Tribunal em processo de contas passados.

Reserva de Contingência

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2019 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 parágrafo segundo, deste mesmo artigo, trouxe 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 2019 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 2019, foram detalhados no anexo II da LDO e estimados em R\$ 1.508.000,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e demais 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 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 2019 constam no Demonstrativo 1 - Metas Anuais - do Anexo de Metas Fiscais e estabeleceram como meta anual de Resultado Primário o valor de R\$ 102.024.400,00 negativos. A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 700.234.690,00 negativos. A estimativa do montante da Dívida Pública Consolidada, para o final de 2019, foi de R\$ 15.884.757.150,00.

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 2019, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 495/2017, que aprovou a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2017.

Ressalta-se, entretanto, que a Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, que aprovou a 9ª edição do MDF, é a que passou a ter vigência no exercício de 2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Registra-se, porém, que os modelos dos anexos de metas fiscais constantes tanto da Portaria STN nº 495/2017 quanto da Portaria STN nº 389/2018 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 2019, no valor de R\$ 700.234.690,00 negativos, constante do Demonstrativo 1 do Anexo de Metas Fiscais presente na LDO 2019, diverge do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Demonstrativo 1, 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 2019, tem-se que tal valor deveria ser R\$ 501.967.860,00. Esse valor é resultado da diferença entre os valores correntes da dívida consolidada líquida de 2019, no valor de R\$ 14.103.404.860,00 (valor presente no Anexo I, A, da LDO 2019) e a dívida consolidada líquida de 2018, no valor de R\$ 13.601.437.000,00 (valor presente no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 3, da LDO 2019).

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 2019.

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 2019 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 2019 correspondeu à Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018, 9ª 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 de 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 2019, (Doc. 02, páginas 361 e 362), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 1.015.527.145,85.

3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 74/2018, de 04 de outubro de 2018, encaminhou o Projeto de Lei nº 2.059/2018, referente à Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, 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. O projeto da LOA teve 588 emendas parlamentares.

Em 26 de dezembro de 2018 foi sancionada a Lei nº 16.518, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2019, 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 2019.

Em R\$	
Tipo de Orçamento	Valor
Orçamento Fiscal	37.317.453.600,00
Orçamento de Investimento das Empresas	999.464.800,00
Total	38.316.918.400,00

Fonte: Lei Orçamentária 2019

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 3.875.289.400,00, para 2019.

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\$ 37.317.453.600,00 (R\$ 37,32 bilhões) atribuído ao Orçamento Fiscal. Trata-se de constatação de que este total encontra-se inflado, nas receitas estimadas e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

nas despesas fixadas, em cerca de R\$ 2,78 bilhões, em virtude de na peça orçamentária 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.

A DOE (Dotação Orçamentária Específica) é a nomenclatura aplicada pelo Estado de Pernambuco, com base em interpretação do inciso XV do art. 4º da LC 28/2000 para designar dispêndio reconhecido nacionalmente pela STN como Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do Sistema Previdenciário estadual. Esse tema será pormenorizadamente tratado no item 3.3 deste relatório, mas, em termos simplificados, tem-se que o valor que o estado precisa arcar para cobrir o que não conseguiu arrecadar com receitas previdenciárias ordinárias para financiar sua folha de inativos/pensionistas – denominada nacionalmente como “Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro e tratada como evento extraorçamentário – aqui no estado é designada como Dotação Orçamentária Específica (com tratamento orçamentário).

Dentro dessas receitas ordinárias citadas acima encontram-se a receita previdenciária retida dos servidores (equivalente a 13,5% de sua remuneração bruta) e a parte patronal arcada pelo próprio estado (27% sobre a mesma folha de pagamento). A parte que falta é considerada nacionalmente segundo diretrizes emanadas na Nota Técnica nº 633/2011 da STN – desde 2011, portanto – como extraorçamentária, não sendo, portanto, passível de inclusão na lei orçamentária anual ou a empenhamento.

Indiferente a isso, e apegado à literalidade de norma estadual editada no ano de 2000, o Estado de Pernambuco permanece inserindo o valor estimado desse déficit no orçamento anual para, quando da sua execução orçamentária, constar a título de DOE¹. Não foi identificada qualquer iniciativa de Projeto de Lei Complementar tencionando alterar a redação do inciso XV do art. 4º da LC 28/2000. A modificação da titulação ali aplicada à Dotação Orçamentária Específica para a nova nomenclatura de “Recursos para Cobertura do Déficit Previdenciário” já solucionaria a disfunção legislativa existente. O reflexo contábil do empenho deste evento extraorçamentário é a consideração de parcela de receita orçamentária fictícia, de mesma monta. Logo, os R\$ 2,78 bilhões estimados a maior entre as despesas é também estimado a maior entre as receitas.

O procedimento tem diversos efeitos indesejados, que podem ser resumidos na distorção de informações em demonstrativos contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Demonstração de Variações Patrimoniais), bem como, nos dois últimos exercícios, na **quantificação a maior dos valores gastos pelo estado em educação dentro do exame de percentual exigido de 25% na área**. Seus efeitos serão tratados nos capítulos de Gestão Financeira e Patrimonial, Educação e Previdência dos Servidores Públicos.

¹A DOE, em termos práticos, é o valor que o estado precisa viabilizar, mesmo após arcar com encargos patronais, para não incorrer em atrasos ou em inadimplência junto a inativos e pensionistas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

De fato, não há uma única menção ao termo “Dotação Orçamentária Específica” em toda a peça orçamentária. Também não há dotação atribuída diretamente a essa nomenclatura. O que há é uma dotação orçamentária no valor da ordem de R\$ 4,77 bilhões com previsão de aplicação na modalidade 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) em meio às quais se visualiza uma repartição entre contribuições complementares ao FUNAFIN, que somam R\$ 2,78 bilhões, e contribuições patronais de R\$ 1,99 bilhão, repartição esta que espelha os valores contabilizados nos três exercícios anteriores a 2019, conforme quadro abaixo.

Em R\$

Finalidade	Naturezas de despesa	Ano		
		2016	2017	2018
Encargo Patronal (27% sobre folha)	3.1.91.13.01 +3.1.91.13.03	1.566.292.536,81	1.736.628.927,11	1.845.783.955,14
Dotação Orçamentária Específica (DOE)	3.1.91.13.02 +3.1.91.13.04	1.762.063.590,15	2.389.680.722,80	2.469.156.002,91
Total	rubrica 3.1.91	3.328.356.126,96	4.126.309.649,91	4.314.939.958,05

Fonte: e-Fisco

Além dos efeitos indesejados já mencionados dessa impropriedade técnica, o primeiro dos efeitos – anterior àqueles – é de distorção de tamanho do orçamento estadual. Ou seja, embora o estado tivesse previsão, no início de 2019, de auferir junto ao meio externo, ao longo do referido exercício, recursos totais compreendidos de ordem de grandeza próximo a R\$ 34,54 bilhões, ele “informou”, por meio do seu orçamento estadual, que o valor estimado era de R\$ 37,32 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

A verificação acima não representa fato novo vinculável ao exercício de 2019. 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.

Autorizações expressas na lei orçamentária anual

O artigo 10 da Lei Orçamentária trouxe várias 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 2019;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2019 até o valor de R\$ 1.193.923.800,00, 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 2019 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 383.086.836,50;
- **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 corresponde ao valor total de R\$ 7.463.490.720,00. Verificou-se que o montante utilizado R\$ 4.979.400.627,19 ficou dentro do limite autorizado, correspondendo a 66,72% 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 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 2019 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 que, ao longo do exercício de 2019, não houve abertura de crédito suplementar tendo como fonte de recursos os oriundos de convênios e que a única operação de crédito obtida para abertura de crédito suplementar foi considerada erradamente como excesso de arrecadação.

Na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2019 foram seguidas as determinações contidas na Lei nº 16.415, de 13 de setembro 2018, LDO para 2019, 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 2019 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\$ 245.326.300,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$ 234.812.100,00 do programa “Ampliação e Melhoramento da Malha Viária do Estado – Caminhos da Integração”; e R\$ 11.214.200,00 do programa “Ampliação e Adequação da Infraestrutura Portuária”.

Conforme nota constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, exercício 2019, 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/2019, diferiram do previsto na LDO/2019. Em nota explicativa do demonstrativo de compatibilização, a SEPLAG/SEFAZ, informou que tais diferenças “decorreram de pequeno acréscimo correspondente a 0,16% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas diretamente arrecadadas por alguns órgãos estaduais do Poder Executivo e de Outros Poderes, e de receitas oriundas de convênios e operações de crédito, firmados e a firmar, com consequente rebatimento na despesa fixada e no resultado primário”.

Resultado Primário – Mudança da meta de resultado primário de R\$ 102.024.400,00 *negativos* para R\$ 103.526.600,00 *negativos*.

Resultado Nominal - o Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2019 manteve a meta de resultado nominal, que se refere à diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida em 31 de dezembro de 2019 com o saldo da referida dívida em 31 de dezembro do ano anterior, em R\$ 700.234.690,00, prevista na LDO. Registra-se que o valor do Resultado Nominal de 2019, no valor de R\$ 700.234.690,00 *negativos*, constante do Demonstrativo A, constante da compatibilização das metas de política fiscal, diverge do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Demonstrativo A, 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 2019, tem-se que tal valor deveria ser R\$ 501.967.860,00. Esse valor é resultado da diferença entre os valores correntes da dívida consolidada líquida de 2019, no valor de R\$ 14.103.404.860,00 (valor presente no Anexo I, A, da LDO 2019) e a dívida consolidada líquida de 2018, no valor de R\$ 13.601.437.000,00 (valor presente no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 3, da LDO 2019).



Receita Corrente Líquida e Reserva de Contingência

A Lei Orçamentária Anual para 2019 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 24.485.321.200,00, 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 2019 a reserva de contingência constante da LOA 2019 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 122.426.606,00. Entretanto, a LOA 2019 trouxe o valor R\$ 30.290.300,00 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 2019 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;
- Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - AGEFEPE.

Observou-se que houve, em 2019, uma diminuição do montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando de R\$ 1.344.117.000,00, em 2018, para R\$ 999.464.800, em 2019.

Ausência na LOA 2019 dos valores das metas físicas

A Lei Orçamentária Anual 2019 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 que 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 solicitaram, 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 2019 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 5.664.438.932,70. Os créditos abertos foram do tipo suplementar e especial. Não houve abertura de crédito extraordinário no exercício de 2019. Essas alterações orçamentárias estão apresentadas a seguir, de forma resumida.

Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos

Em R\$

Crédito Adicional	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes
Suplementar	4.707.833.969,68	285.828.969,38	4.993.662.666,06
Especial	670.776.266,64	-	670.776.266,64
Extraordinário	-	-	-
Total	5.378.609.963,32	285.828.969,38	5.664.438.932,70

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2019.

No exercício de 2019 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 88,16% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 11,84% do total dos créditos adicionais abertos no referido exercício.

Créditos adicionais por fontes de abertura

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2019:

Em R\$

Crédito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais – Orçamento Fiscal 2019				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Convênio	Superávit Financeiro	Operação de Crédito
Suplementar	3.422.631.858,28	1.201.674.975,43 ^(a)	-	355.093.793,83	14.262.038,87 ^(a)
Especial	670.776.266,64	-	-	-	-
Extraordinário	-	-	-	-	-
Total	4.093.408.124,92	1.201.674.975,43	-	355.093.793,83	14.262.038,87

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2019.

Nota: (a) Valores constantes do Balanço Geral do Estado 2019 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal correspondeu a 72,27% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas. O excesso de arrecadação serviu como fonte de abertura a 21,21% dos créditos adicionais, os superávits financeiros a 6,27% dos referidos créditos e as operações de crédito a 0,25%.

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 4,21% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 37.317.453.600,00 para R\$ 38.888.484.408,13.

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 10,96% das dotações inicialmente constantes do orçamento fiscal foram anuladas servindo como fonte de crédito adicional para alterações da LOA.

Anulação da dotação prevista para reserva de contingência

A dotação inicialmente fixada para a reserva de contingência na Lei Orçamentária para 2019 foi de R\$ 30.290.300,00.

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 16.415, de 13 de setembro de 2018 (LDO 2019), em seu artigo 22, § 2º, estipulou que, na hipótese de não utilização da referida dotação nos fins previstos até 30 de setembro de 2019, esta poderia ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais.

A partir de 23 de outubro de 2019, 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	
00007	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJPE	26.076.900,00
00001	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco - ALEPE	4.213.400,00
Total		30.290.300,00

Fonte: Decreto Estadual nº 48.123, de 23/10/19 e Decreto Estadual nº 48.199, de 01/11/19.



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 47.565, de 07 de junho de 2019, cuja fonte de anulação de dotação no valor de R\$ 19.660.315,25 foi parte recursos ordinários (0101) no valor de R\$ 15.975.157,53 e outra parte de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP (0116) no valor de R\$ 3.685.157,71 e a suplementação da dotação foi realizada totalmente na fonte de recursos ordinários (0101). Outro exemplo é o Decreto nº 48.089, de 11 de outubro de 2019, cuja fonte de anulação de dotação no valor de R\$ 340.000,00 foi de recurso do SUS Exclusive Convênios-Adm. Direta (0144) e a suplementação da dotação foi realizada na fonte de recursos ordinários (0101). Os recursos ordinários têm como lastro as receitas provenientes de impostos cuja destinação no início do ano é em sua totalidade distribuída em diversas dotações presentes na LOA. Abrir créditos 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 (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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Excesso de Arrecadação

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, em 2019, alcançaram o montante de R\$ 1.201.674.975,43, assim distribuídos, por item de receita:

Em R\$			
Código da Receita	Descrição	Valor	%
1.1.1.8.01.2.1	IPVA	96.904.445,08	8,064
1.1.1.8.01.1.1	ICMS	518.710.227,25	43,166
1.1.2.8.01.9.1	Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização - Outras	12.935.735,96	1,076
1.2.1.6.01.1.1	Contribuição Assistência Médica dos Policiais Militares	8.695.000,00	0,724
1.2.1.6.03.1.1	Contribuição para o SASSEPE	39.078.269,65	3,252
1.3.1.0.01.1.0	Aluguéis e Arrendamentos – Principal – Aluguéis	539.004,64	0,045
1.3.2.1.00.1.1	Remuneração de Depósitos Bancários – Principal	109.192.891,01	9,087
1.6.1.0.02.1.1	Inscrição em Concursos e Processos Seletivos – Principal	4.125.646,87	0,343
1.6.2.0.02.1.1	Serviço de Transporte – Principal	511.800,00	0,043
1.6.9.0.99.1.1	Outros Serviços – Principal	12.942,00	0,001
1.7.1.8.01.6.1	Cota Parte do IPI – Estados Exportadores de Produtos Ind.	4.209.719,31	0,350
1.7.1.8.03.1.1	Transferências de Recursos do SUS – Atenção Básica	29.623.700,24	2,465
1.7.1.8.05.1.1	Transferências do Salário Educação	20.060.000,00	1,669
1.7.2.8.99.1.1	Outras Transferências dos Estados – Principal	56.609.700,00	4,711
1.9.9.0.99.1.1	Outras Receitas – Primárias – Principal	340.000,00	0,028
7.2.1.8.03.1.1	CPSSS Patronal – Servidor Civil Ativo – Principal	177.757.386,31	14,792
7.2.1.8.07.1.1	Contribuição Patronal – Militar Ativo – Principal	111.137.613,69	9,249
7.6.3.8.01.1.1	Serviços Hospitalares – Principal	11.230.893,42	0,935
	Total	1.201.674.975,43	100

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2019.

Cabe salientar que o valor de R\$ 1.201.674.975,43 informado neste relatório como sendo excesso de arrecadação diverge do valor de R\$ 1.215.937.014,30 apresentado no Balanço Geral do Estado para o exercício de 2019. Esse fato ocorre porque o Decreto Estadual nº 47.545, de 03/06/19 apresentou 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, se conclui 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 o decreto acima citado, ao abrir crédito suplementar, apresentou como fonte de recursos para abertura do referido crédito 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 2019, como é apresentado no demonstrativo de créditos adicionais por UG, na página 252, do volume II, do Balanço Geral do Estado. O referido demonstrativo informa que não houve, em 2019, créditos suplementares cuja fonte de abertura tenha sido proveniente de operação de crédito, quando, de fato, verificou-se, por meio do Decreto Estadual nº 47.545/19, que o estado se utilizou da mencionada fonte. Recomenda-se que ao abrir créditos adicionais sejam apresentadas as suas respectivas fontes de acordo com a legislação em vigor.

Convênio

A LDO para 2019, 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 2019 e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

No exercício de 2019 não foram utilizados recursos oriundos de convênios para a abertura de créditos adicionais.

Superávit Financeiro

Ao longo do exercício de 2019 foram abertos créditos adicionais cuja origem dos recursos foi superávit financeiro no valor de R\$ 355.093.793,83. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2018, que serviram de base para abertura dos referidos créditos adicionais, constatou-se suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas.

Operações de crédito

O crédito adicional aberto em 2019 cuja fonte de financiamento foi operação de crédito alcançou o montante de R\$ 14.262.038,87.

Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2019, não foi utilizado convênio e a operação de crédito realizada não estava incluída nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei.

Observou-se que no ano de 2019, o decreto que se utilizou de operação de crédito, como foi apresentado no item sobre excesso de arrecadação, para abertura de crédito suplementar, por estar equivocadamente sendo considerado como excesso de arrecadação, foi incluído no limite do inciso IV, do art. 10, da LOA 2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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, assegura 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 2017 observou-se uma redução nas dotações destinadas aos diversos grupos de despesas utilizados pelo referido órgão, culminando com um total de dotações inferior ao observado no ano anterior. Em 2018, verificou-se uma redução de aproximadamente 60% nas dotações destinadas ao grupo 4 – Investimentos. O ano de 2019 apresenta um aumento de aproximadamente R\$ 62 milhões no grupo 1 – pessoal e encargos sociais, em relação a 2018, representando um incremento de 59% nestas dotações. Os valores e comportamento das despesas autorizadas ao longo de período de 2010 a 2019 encontram-se, respectivamente, na tabela e gráfico a seguir.

Despesa Autorizada – Defensoria Pública

Em R\$ 1,00

Grupo de Despesa	2010	2011	2012	2013	2014
1	31.679.012,92	40.720.175,00	49.636.300,00	54.032.356,66	67.623.165,00
3	11.148.552,94	17.798.863,63	18.962.769,29	20.987.900,00	29.499.434,16
4	1.176.685,62	2.469.216,00	2.160.510,78	1.573.555,00	14.567.365,84
5	-	-	-	-	500,00
Total	44.004.251,48	60.988.254,63	70.759.580,07	76.593.811,66	111.690.465,00

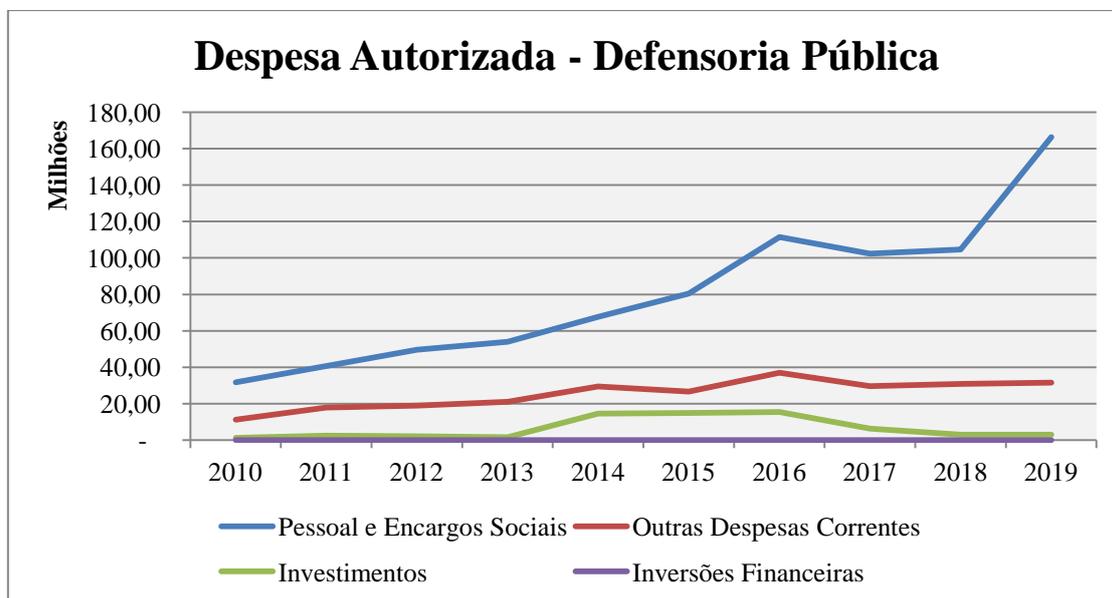
Grupo de Despesa	2015	2016	2017	2018	2019
1	80.421.499,62	111.478.890,99	102.356.500,00	104.603.000,00	166.381.185,11
3	26.546.082,09	36.943.727,18	29.536.200,00	30.897.900,00	31.485.243,68
4	14.905.000,00	15.446.880,13	6.233.053,55	2.944.100,00	2.893.427,35
5	-	-	-	-	-
Total	121.872.581,71	163.869.498,30	138.125.753,55	138.445.000,00	200.759.856,14

Fonte: e-Fisco

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



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.

3.2 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Orçamento Fiscal, apresentado no Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 346 a 349), 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)
RECEITAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIA) (I)	32.032.280.100,00	32.948.091.220,88	32.216.978.565,16	731.112.655,72
RECEITAS CORRENTES	29.978.476.700,00	30.880.025.782,01	31.507.832.610,99	(627.806.828,98)
Receita Tributária	17.445.750.600,00	18.078.510.727,60	18.531.771.560,63	(453.260.853,03)
Receita de Contribuições	1.573.279.200,00	1.621.052.469,65	1.649.046.568,60	(27.994.098,95)
Receita Patrimonial	484.303.300,00	594.035.195,65	233.137.140,14	360.898.055,51
Receita Agropecuária	2.655.200,00	2.655.200,00	1.102.347,75	1.552.852,25
Receita Industrial	899.000,00	899.000,00	399.190,22	499.809,78
Receita de Serviços	153.679.300,00	158.329.688,87	144.462.717,65	13.866.971,22
Transferências Correntes	9.566.026.800,00	9.672.320.200,24	9.882.792.420,87	(210.472.220,63)
Outras Receitas Correntes	751.883.300,00	752.223.300,00	1.065.120.645,13	(312.897.345,13)
RECEITAS DE CAPITAL	2.053.803.400,00	2.068.065.438,87	709.145.954,17	1.358.919.484,70
Operações de Crédito	1.193.923.800,00	1.208.185.838,87	383.086.836,50	825.099.002,37
Alienação de Bens	90,00	90,00	240.833,42	(150.833,42)
Amortizações de Empréstimos	1.870.800,00	1.870.800,00	899.689,71	971.110,29
Transferências de Capital	707.918.800,00	707.918.800,00	219.159.514,82	488.759.285,18
Outras Receitas de Capital	150.000.000,00	150.000.000,00	105.759.079,72	44.240.920,28



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = b - a)
RECEITAS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (II)	5.285.173.500,00	5.585.299.393,42	5.311.747.899,96	273.551.493,46
RECEITAS CORRENTES	5.268.173.500,00	5.568.299.393,42	5.298.669.713,75	269.629.679,67
RECEITAS DE CAPITAL	17.000.000,00	17.000.000,00	13.078.186,21	3.921.813,79
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I+II)	37.317.453.600,00	38.533.390.614,30	37.528.726.465,12	1.004.664.149,18
REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)	37.317.453.600,00	38.533.390.614,30	37.528.726.465,12	1.004.664.149,18
DÉFICIT (VI)	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL (VII) = (V + VI)	37.317.453.600,00	38.533.390.614,30	37.528.726.465,12	1.004.664.149,18
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)		355.093.793,83	355.093.793,83	0,00
Superávit Financeiro		355.093.793,83	355.093.793,83	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 de dotação (i = e - f)
DESPESAS (EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS) (VIII)	31.866.062.100,00	33.206.484.874,51	31.655.937.332,61	31.655.937.332,61	30.947.930.735,77	1.550.547.541,90
DESPESAS CORRENTES	28.963.157.200,00	30.474.865.339,63	29.619.518.388,32	29.619.518.388,32	28.993.961.306,04	855.346.951,31
Pessoal e Encargos Sociais	15.771.590.900,00	16.257.786.796,11	16.106.012.602,00	16.106.012.602,00	16.065.081.284,54	151.774.194,11
Juros e Encargos da Dívida	599.285.300,00	707.134.184,55	702.288.095,09	702.288.095,09	702.288.095,09	4.846.089,46
Outras Despesas Correntes	12.592.281.000,00	13.509.944.358,97	12.811.217.691,23	12.811.217.691,23	12.226.591.926,41	698.726.667,74
DESPESAS DE CAPITAL	2.872.614.600,00	2.731.619.534,88	2.036.418.944,29	2.036.418.944,29	1.953.969.429,73	695.200.590,59
Investimentos	1.806.253.400,00	1.223.761.881,65	646.706.650,03	646.706.650,03	567.196.166,45	577.055.231,62
Inversões Financeiras	401.228.200,00	536.469.105,87	462.781.572,78	462.781.572,78	459.842.541,80	73.687.533,09
Amortização da Dívida	665.133.000,00	971.388.547,36	926.930.721,48	926.930.721,48	926.930.721,48	44.457.825,88
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	30.290.300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DESPESAS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (IX)	5.317.391.500,00	5.617.608.266,00	5.425.772.002,52	5.425.772.002,52	5.379.779.375,06	191.836.264,01
DESPESAS CORRENTES	5.300.391.500,00	5.603.207.822,12	5.412.693.816,31	5.412.693.816,31	5.366.701.188,85	190.514.005,81
DESPESAS DE CAPITAL	17.000.000,00	14.400.444,41	13.078.186,21	13.078.186,21	13.078.186,21	1.322.258,20
SUBTOTAL DAS DESPESAS (X) = (VIII+IX)	37.183.453.600,00	38.824.093.141,04	37.081.709.335,13	37.081.709.335,13	36.327.710.110,83	1.742.383.805,91
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XI)	134.000.000,00	64.391.267,09	98.288.252,75	98.288.252,75	98.288.252,75	(33.896.985,66)
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XII) = (X + XI)	37.317.453.600,00	38.888.484.408,13	37.179.997.587,88	37.179.997.587,88	36.425.998.363,58	1.708.486.820,25
SUPERÁVIT (XIII)			348.728.877,24			
TOTAL (XIV) = (XII + XIII)	37.317.453.600,00	38.888.484.408,13	37.528.726.465,12	37.528.726.465,12	36.425.998.363,58	1.708.486.820,25

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 – Volume I (doc. 2, p. 346 a 349)

O Balanço Orçamentário apurado ao final de 2019 informa que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo sido a receita arrecadada maior que a despesa empenhada em R\$ 348.728.877,24;
- A previsão atualizada da receita, no montante de R\$ 38.533.390.614,30, contempla os valores dos acréscimos causados pelos créditos adicionais cujas fontes de abertura foram as provenientes de excesso de arrecadação e operações de crédito;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 355.093.793,83 de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi superior a inicialmente estimada na LOA em 2,69%;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 1,57 bilhão, incrementando o orçamento fiscal em 4,21%;



- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa empenhada) de R\$ 1,36 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\$ 37,53 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\$ 2,78 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.

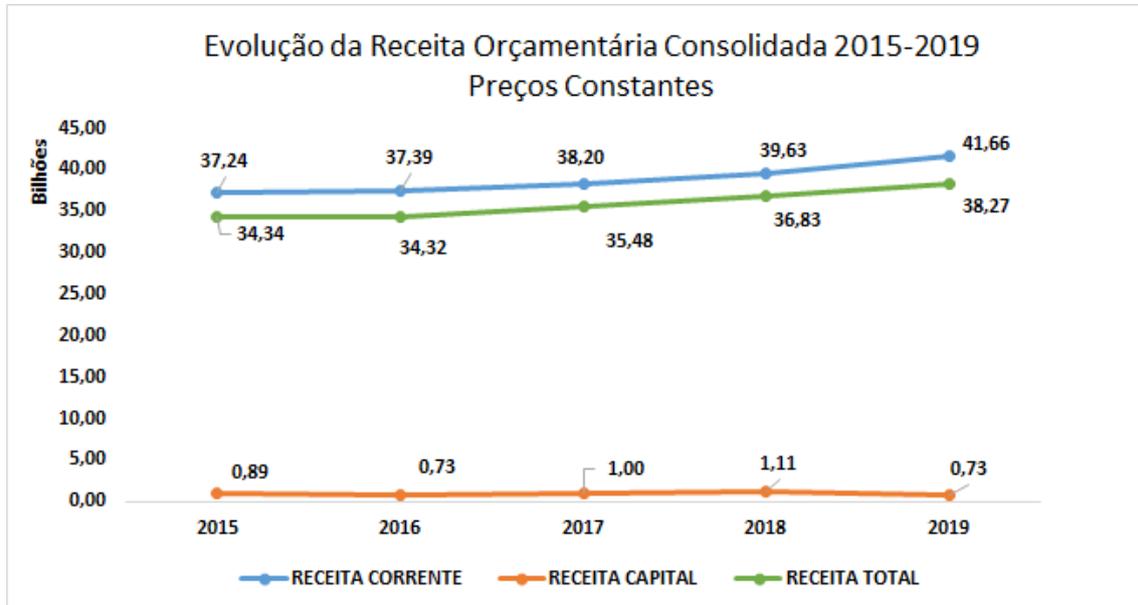
O quadro a seguir ilustra o comparativo entre a receita arrecadada de 2019 em relação à arrecadação do ano de 2018 seguindo os mesmos parâmetros. Quando é assim verificado, observa-se que houve um aumento de 9,09% na arrecadação da receita corrente e uma queda de 31,45% na arrecadação de receita de capital no ano de 2019. Quanto às receitas totais arrecadadas, estas foram acrescidas em 7,86% em relação ao ano de 2018.

Receita de todas as fontes	Ano		Em R\$
	2019	2018	Varição entre a receita de 2018 e a de 2019 (%)
Receita Corrente após Deduções*	36.806.502.324,74	33.739.422.474,66	9,09
Receita Capital	722.224.140,38	1.053.546.327,66	-31,45
Receita Total	37.528.726.465,12	34.792.968.802,32	7,86

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019.

Nota: * Deduções referentes às transferências ao FUNDEB.

Segue gráfico demonstrando a evolução da receita orçamentária consolidada (2015-2019) em preços constantes, conforme apresentado no Balanço Geral do Estado do ano de 2019.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2019, Quadro 84 (doc. 2, p. 456).

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2019, calculados pelo IPCA (IPEADATA).

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

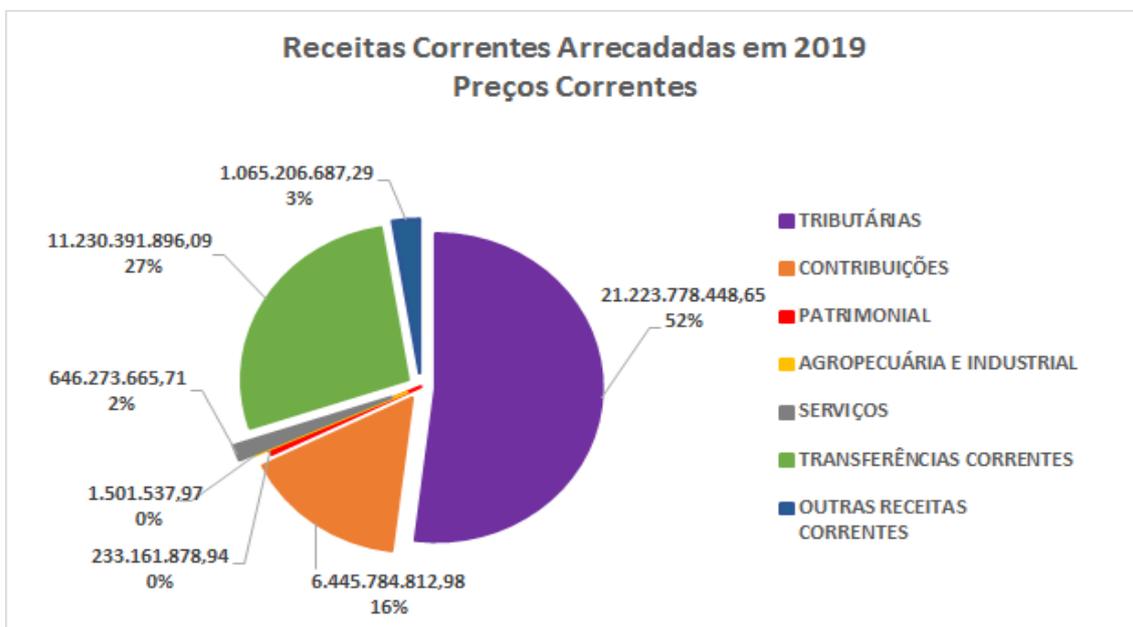
Receita total arrecadada deduzida as transferências ao FUNDEB.

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

Observa-se que após uma queda na receita total de 2015 para 2016, passando de R\$ 34,34 bilhões em 2015, para R\$ 34,32 bilhões, em 2016, houve um acréscimo gradativo no período de 2016 a 2019. Em 2017, ocorreu um crescimento de 3,38% em relação ao ano anterior, alcançando o valor de R\$ 35,48 bilhões. Em 2018, o crescimento foi de 3,80%, ficando em R\$ 36,83 bilhões. Já, em 2019, o acréscimo foi de 3,91%, perfazendo um total de 38,27 bilhões.

As receitas correntes apresentaram um crescimento em todo o período examinado (2015 a 2019) saindo de 37,24 bilhões em 2015 e chegando a 41,66 bilhões em 2019, um aumento de 4,42 bilhões (12,88%). Já as receitas de capital apresentaram uma oscilação no período referendado, queda de 19,10% do ano 2015 para 2016, seguido de um acréscimo de 38,89% para 2017 e de outro acréscimo de 10,00% para 2018 e voltando a apresentar queda de 33,64% para o ano de 2019, resultando, assim, uma arrecadação inferior ao ano de 2015.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2019, em preços correntes.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 - Quadro 83 (doc. 2, p. 455)

Nota: O valor das receitas de contribuições está superdimensionado em R\$ 2,77 bilhões referente à contribuição patronal complementar - DOE.

O gráfico anterior indica que em 2019:

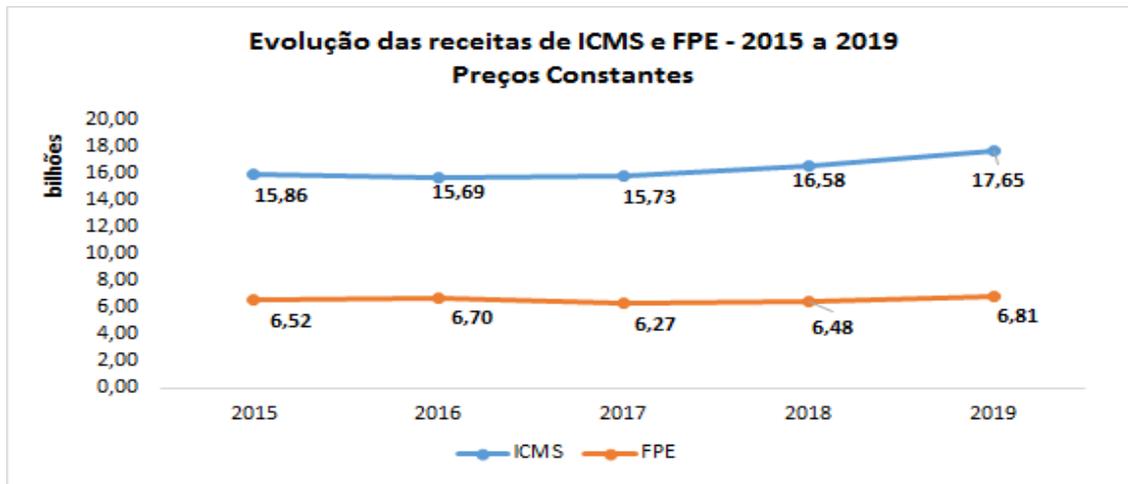
- As receitas tributárias somadas às transferências correntes responderam por grande parte da receita corrente, tendo representado 79,45% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 17.303.792.772,98, tendo este representado 81,53% dessas receitas;
- As transferências multigovernamentais, no valor de R\$ 2.270.736.417,66, as de convênios e outras transferências correntes, no valor de R\$ 2.099.839.130,47 e as da cota parte do FPE, no valor de R\$ 6.675.260.678,10, representaram 98,35% das transferências correntes.

A ressalva a ser efetuada é o dimensionamento contábil a maior das receitas de contribuições em cerca de R\$ 2,78 bilhões, que decorre do fato de o estado processar orçamentariamente o que denomina de Dotação Orçamentária Específica (DOE). Esse aspecto é explicitado no item 3.3 deste Relatório.

De toda forma, mantidos os 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 2015 a 2019:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

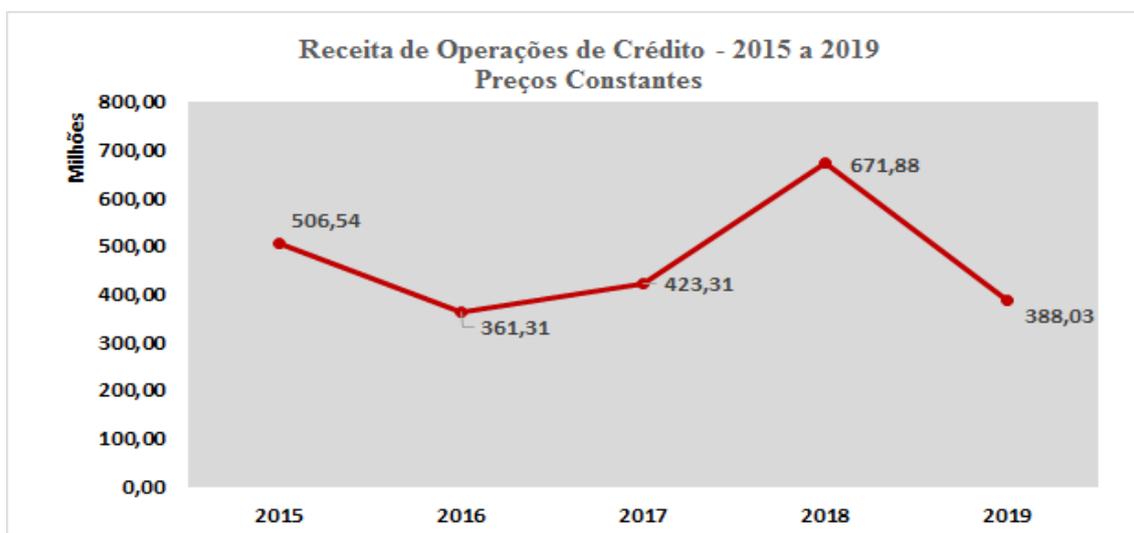


Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 - Quadro 84 (doc. 2, p. 456)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2019, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS apresentou uma queda de 2015 para 2016. Em 2017, a arrecadação teve um crescimento de 0,25% quando comparado ao ano anterior, e em 2018 a arrecadação de ICMS também apresentou crescimento (5,40%), ficando em R\$ 16,58 bilhões. Em 2019, a receita com o imposto de circulação de mercadoria apresentou novamente acréscimo (6,45%), atingindo 17,65 bilhões. Em relação à receita do FPE, observa-se uma oscilação ora crescente ora decrescente. No ano de 2019 houve um aumento aproximado de R\$ 300 milhões em relação ao ano de 2018.

As receitas de capital, em 2019, somaram R\$ 732.033.981,02. Desse total, a quantia de R\$ 388.033.106,57 refere-se a operações de crédito, representando 53,01% dessa receita. O gráfico a seguir demonstra a evolução da receita de operações de crédito, em valores constantes, nos últimos cinco anos.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 - Quadro 84 (doc. 2, p. 456)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2019, calculados pelo IPCA (IPEADATA)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Observa-se que as receitas de operações de crédito se mantiveram na casa dos milhões e que em 2019 o valor foi de R\$ 388,03 milhões.

A seguir, vamos discorrer sobre a renúncia de receita, especificamente, a renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco no ano de 2019, bem como comparar os valores da renúncia do ICMS de Pernambuco com alguns estados da região nordeste.

Renúncia de Receita

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 150 [...]



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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

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

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

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

Parágrafo Único – O disposto neste artigo também se aplica:

I – à redução da base de cálculo;

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

III – à concessão de créditos presumidos;

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, por entender que são inconstitucionais a Lei Estadual nº 13.942/2009 e o Decreto Estadual nº



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

34.560/2010, que instituíram o Programa de Estímulo à Atividade Portuária, ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4498). Tal ação ainda está pendente de julgamento.

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

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

Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, verificou-se que algumas das Ações Direta de Inconstitucionalidade referentes à concessão de benefícios fiscais ainda não foram julgadas, outras tiveram julgamento procedente parcial, e outras tiveram perda do objeto.

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

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

[..]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

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

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

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

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

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2019 pelo governo de Pernambuco atende ao modelo definido pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, na qual aprova a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Neste modelo, devem-se demonstrar à modalidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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
			2019	2020	2021	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / PEAP	52.040,65	53.571,09	55.105,71	Ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de acompanhamento dos contribuintes
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados/PROCALÇADO	3.278,35	3.374,76	3.471,44	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / PRODEAUTO	392.528,83	404.072,46	415.647,73	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial e comercial Atacadista / PRODEPE	1.794.392,78	1.847.162,97	1.900.077,73	
TOTAL			2.242.240,62	2.308.181,28	2.374.302,61	

Fonte: LDO 2019

Nota: O valor da renúncia de receita prevista para 2019 está subestimado, tendo em vista não ter sido informado os valores da renúncia de receita de alguns programas beneficiados.

Visualizando o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita para 2019, tem-se que o maior volume de renúncia de receita está no setor industrial e comercial atacadista/PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 1.794.392.780,00. Este valor representa 80% 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/2019 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).

Em 2018, o Governo do Estado deixou de divulgar os valores de renúncia de receitas de alguns programas beneficiados, fato este que se repetiu em 2019. Não constam no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

publicado na LDO de 2019 os valores de renúncia de receitas dos 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.

Sobre este fato, transcrevemos abaixo os argumentos apresentados pela defesa na Prestação de Contas do Governo de 2018:

O Governo do Estado argumenta que o foco do demonstrativo são as renúncias estaduais que gerem impacto na curva histórica de realização das receitas tributárias, ou seja, incentivos já consolidados, ou mesmo concedidos, a priori, para empreendimentos que nunca estiveram nas bases de receita, não precisariam, em primeira análise, estar explicitados no demonstrativo da LDO. O espírito do demonstrativo é o mesmo do Art. 14, da LRF, que foca na concessão de novos benefícios “A concessão ou ampliação de incentivo...”

Entendemos equivocada a interpretação que o governo fez do art. 4º, § 2º, V e do art. 14 da LRF. Pela leitura dos citados artigos, não há margem para se excluir do demonstrativo algum tipo de renúncia de receita.

Registra-se que, em 2018, o montante de R\$ 506.419.032,73 de renúncia de receita não constou no demonstrativo da LDO daquele ano.

Ante o exposto, pode-se dizer que a renúncia de receita de R\$ 2,24 bilhões demonstrada na LDO/2019 está subestimada.

Registra-se a importância de se dar transparência aos valores de renúncia de receita, prática ainda não usual por parte de alguns estados. Fato este comprovado pela ausência deste tipo de informação no Portal da Transparência dos seguintes estados do nordeste que renunciaram receitas de ICMS, em 2019: *Pernambuco, Bahia, Ceará, Paraíba e Alagoas*.

A falta de transparência do governo de Pernambuco no tocante aos valores de renúncia de receitas foi abordada nos Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017 e 2018, e nas suas respectivas defesas o governo 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. 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

serão priorizados para fins de transparência na mesma ferramenta (*Defesa do Governo do ano de 2017*).

No tocante à demanda de transparência, em especial à disponibilização de informações e dados sobre “Benefícios Fiscais” no portal da transparência, em virtude do art. 165, § 6º, da Constituição Federal, alinhado ao ditame da Lei Federal de Acesso à Informação nº 12.527, cabe informar que já foi solicitado à Secretaria da Fazenda (SEFAZ), via Ofício (Ofício nº 714/2019 - SCGE - SEC), o envio de dados de renúncia de receitas (incentivos fiscais), nos moldes acordados com esta Secretaria, para criação de um Painel a ser inserido no Portal da Transparência (*Defesa do Governo do ano de 2018*).

Verificou-se que até o fechamento deste relatório, setembro/2020, ainda não existia no Portal da Transparência um painel informando os valores das renúncias de receitas concedidas pelo Governo de Pernambuco.

A seguir, será demonstrado um quadro com os valores de renúncia de receita de ICMS, em 2019, bem como da estimativa da receita tributária de 05 (cinco) estados da região nordeste que publicaram esses valores na LDO e na LOA do seu estado, respectivamente.

ESTADO	Em R\$	
	VALOR RENÚNCIA ICMS	VALOR ESTIMADO RECEITA TRIBUTÁRIA
Bahia	3.597.398.000,00	27.973.435.248,00
Pernambuco	2.242.240.000,62	20.011.299.100,00
Paraíba	1.805.551.701,09	4.600.944.558,06
Ceará	1.106.777.546,00	16.721.182.489,00
Alagoas	823.922.273,00	4.992.757.808,00

Fonte: LDO e LOA/2019 de cada estado obtidas nos sites das respectivas Secretarias de Planejamento ou Portal da Transparência.

Nota: O valor da renúncia de ICMS do Estado de Pernambuco está subestimado.

Observando o quadro acima, vê-se que o valor da renúncia de ICMS de Pernambuco, R\$ 2,24 bilhões é superior a dos estados da *Paraíba, Ceará e Alagoas*. 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\$ 1.106.777.546,00, foi de 6,62% da sua receita tributária estimada. Já o percentual de renúncia do ICMS de Pernambuco em relação à sua receita tributária estimada foi de 11,20%.

3.2.2 Despesa Orçamentária

No exercício de 2019 foram empenhados R\$ 37.179.997.587,88, dos quais R\$ 753.999.224,30 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício), não havendo inscrição de Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício).

Semelhantemente ao apontado para as receitas, tem-se que esse total de R\$ 37,18 bilhões comporta indevidamente o valor processado a título de DOE, que em 2019 atingiu R\$ 2,85 bilhões, conforme será comentado no item 3.3. Conforme o equívoco tenha origem em exercícios anteriores, as análises comparativas com o



exercício de 2018, 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”.

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.

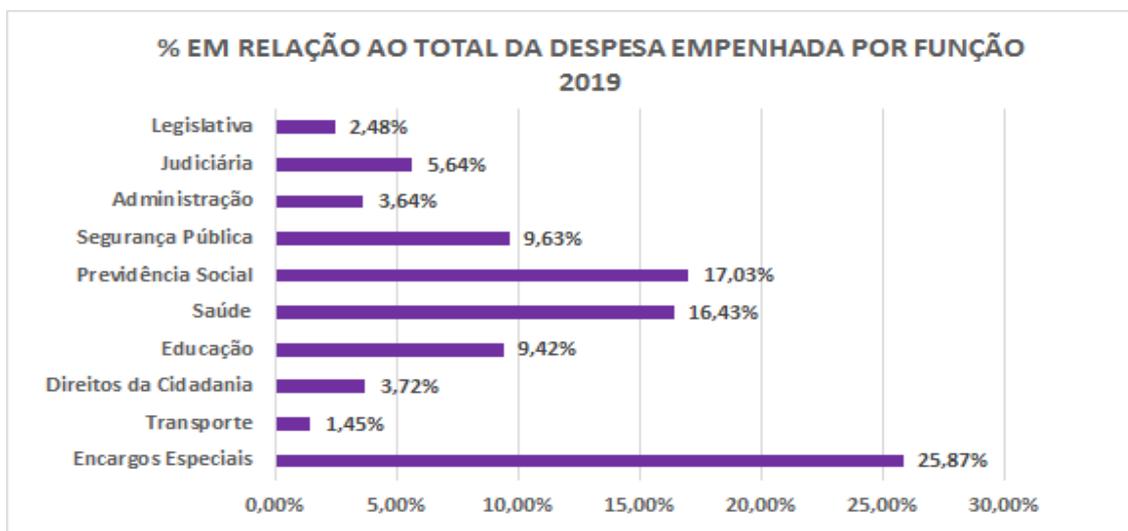
No entanto, para aferição dos resultados das políticas públicas implantadas pelo ente governamental, é preciso que existam indicadores que expressem a situação encontrada e a desejada após a intervenção governamental. O PPA 2016-2019 não apresentou os indicadores necessários a esse controle.

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 2019 (R\$ 37.179.997.587,88).

O gráfico abaixo demonstra o percentual da despesa por função em relação ao total da despesa empenhada em 2019. Só estão demonstradas as funções que tiveram um percentual acima de 1% em relação ao total da despesa empenhada.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 – Quadro 23 (doc. 2, p. 283).



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, 25,87%, ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

Registra-se que em se mantendo a DOE como despesa orçamentária para suprir o déficit do sistema previdenciário estadual, esta deve ser classificada na função Encargos Especiais. Verificou-se que algumas unidades gestoras não estão utilizando esta função, a exemplo: Secretaria de Imprensa, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria de Desenvolvimento Agrário, FES-PE, IPEM-PE e Corpo de Bombeiros.

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.

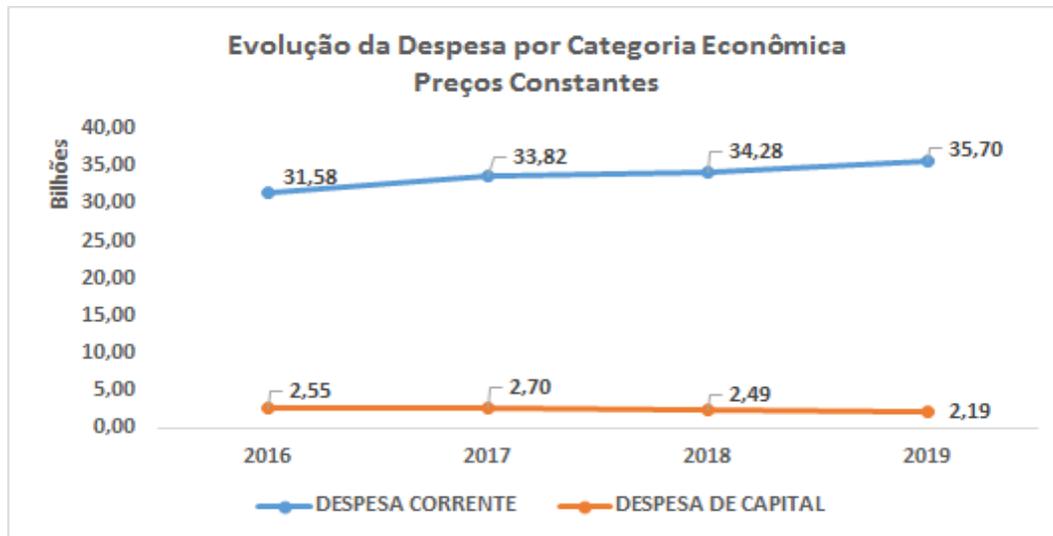
- **Categoria Econômica**

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\$ 35,03 bilhões, enquanto as de capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) foram de R\$ 2,15 bilhões, em valores correntes.

O gráfico a seguir compara as despesas, por categoria econômica, utilizando valores constantes no período de 2016 a 2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 - Quadros 86 (doc. 2, p. 458)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2019, calculados pelo IPCA (IPEADATA)
Nos valores estão incluídas as despesas Intraorçamentárias.

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

Observa-se que a despesa corrente vem crescendo no período analisado, passando de R\$ 31,58 bilhões, em 2016, para R\$ 35,70 bilhões em 2019. Já a despesa de capital teve um aumento no ano de 2017, chegando a R\$ 2,70 bilhões, e uma queda nos dois anos seguintes, ficando em R\$ 2,19 bilhões, em 2019.

● Grupos de Despesa

A tabela a seguir demonstra, em valores constantes, as despesas realizadas por grupo de despesa nos exercícios de 2018 e 2019.

Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo - Exercícios 2018 e 2019 (em Preços Constantes)

Grupo de Despesa	2018	2019	Variação 2019/2018
1-Pessoal e Encargos ¹	20.509.793.795,26	21.426.492.330,07	4,47%
2-Juros e Encargos da Dívida	661.082.581,42	715.721.085,36	8,27%
3-Outras Despesas Correntes ²	13.106.244.567,03	13.558.242.434,07	3,45%
Subtotal Despesas Correntes	34.277.120.943,70	35.700.455.849,50	4,15%
4-Investimentos	918.087.546,93	656.627.121,90	-28,48%
5-Inversões Financeiras	631.003.159,02	485.992.944,35	-22,98%
6-Amortização da Dívida	938.142.780,56	1.043.807.764,66	11,26%
Subtotal Despesas Capital	2.487.233.486,51	2.186.427.830,91	-12,09%
Total Geral	36.764.354.430,22	37.886.883.680,41	3,05%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 - Quadro 86 (doc. 2, p. 458).

Nota: ¹ O valor da despesa de Pessoal e Encargos está superdimensionado em razão do empenho indevido da contribuição patronal complementar – DOE.

² O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.



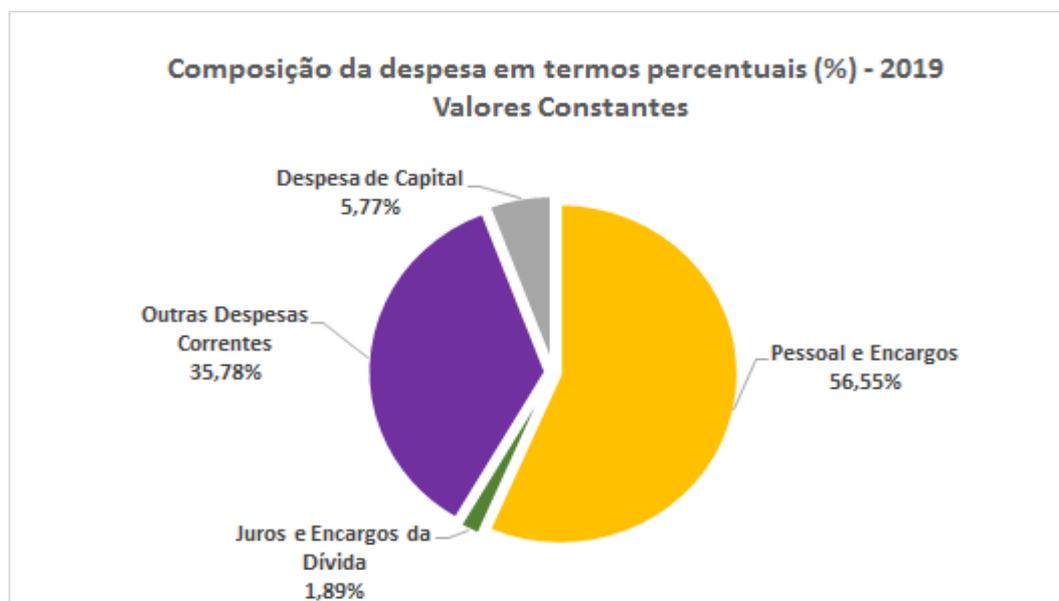
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 2018 e 2019, e comparando-se os valores despendidos nesses exercícios, verifica-se que no total geral houve um aumento de 3,05% na despesa total.

Nas despesas correntes, comparando com o ano de 2018, observa-se um acréscimo 4,47% no gasto com *Pessoal e Encargos*, e de 3,45% no gasto com *Outras Despesas Correntes*. Nas despesas de capital houve um decréscimo de -28,48% no gasto com *Investimentos* e de -22,98% nos gastos com *Inversões Financeiras*.

O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa no ano de 2019.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 - Quadro 86 (doc. 2, p. 458).

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

Observando o gráfico acima, verifica-se que o volume maior de despesa do governo está concentrado no grupo *Pessoal e Encargos*, correspondendo a 56,55% do total da despesa orçamentária consolidada, em 2019. Em seguida vem o grupo *Outras Despesas Correntes* com um percentual de 35,78% em relação à despesa total.

A seguir iremos comentar um pouco sobre cada uma destas despesas.



Pessoal e Encargos Sociais

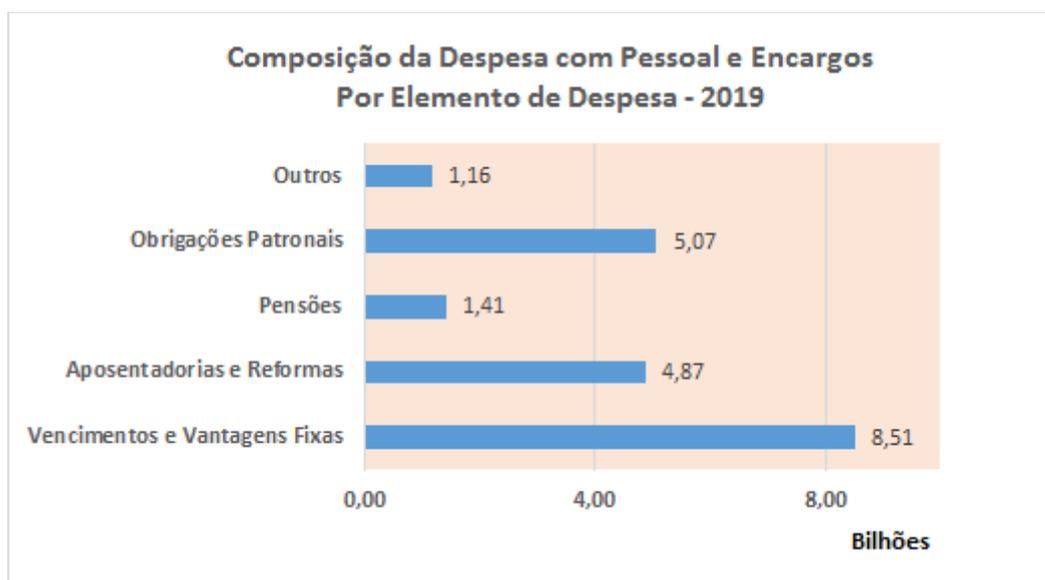
O montante liquidado no grupo 1 - Pessoal e Encargos Sociais totalizou², em 2019, R\$ 21.031.291.631,92. Este valor correspondeu a 56,57%³ do total da despesa orçamentária.

Dentre os gastos de pessoal, é possível demonstrar quanto foi direcionado para cada função de governo. Em 2019, da despesa total com pessoal, 95% foi gasto nas seguintes funções de governo: **Previdência** (R\$ 6.326.028.117,13), **Encargos Especiais** (R\$ 2.836.218.974,48), **Segurança** (R\$ 3.013.330.077,05), **Educação** (R\$ 2.392.641.378,64), **Saúde** (R\$ 1.810.493.738,13), **Judiciária** (R\$ 1.651.214.933,96), **Administração** (R\$ 987.533.231,64) e **Direitos da Cidadania** (R\$ 927.300.450,49).

Os gastos de pessoal nas funções de maior demanda social, **Segurança, Educação e Saúde**, representaram 34,31% da despesa total com pessoal.

As despesas de pessoal classificadas na função **Encargos Especiais** foram decorrentes, em quase sua totalidade, dos gastos destinados a cobrir o déficit previdenciário.

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas totais com pessoal e encargos sociais em 2019, 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 2019 - Quadro 04 (doc. 2, p. 49 - 50).

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

² A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,85 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.

³ Esse percentual refere-se à relação entre os valores nominais liquidados no exercício. Se levado em consideração os valores constantes, teremos o percentual de 56,55%, citado no gráfico anterior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Com base nos dados trazidos no quadro 04 do Balanço Geral do Estado, tem-se que o valor mais representativo refere-se às despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas, que correspondeu a 40,48% da despesa com pessoal.

Dos R\$ 5,07 bilhões trazidos no gráfico, a parcela de R\$ 4,92 bilhões é designada como obrigações patronais direcionadas ao FUNAFIN, representando 23,42% do total da despesa com pessoal e encargos contabilizada pelo estado. Nunca se perca de vista que tanto o percentual quanto o valor estão superdimensionados⁴ em razão da contabilização como despesa orçamentária dos recursos para cobertura de insuficiência financeira do sistema estadual de previdência, que no estado é intitulada como “DOE”.

A folha dos Inativos está inserida na despesa com Aposentadorias e Reformas que representou 23,17% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram, por sua vez, 6,71% do total, restando 6,10% para Outras Despesas com Pessoal.

Vale destacar que o valor mais representativo de Outras Despesas com Pessoal, cujo total foi de R\$ 1.282.928.392,80, refere-se aos gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 578.154.368,48, correspondente a 45,07% dessas despesas.

Juros da Dívida

A participação do grupo 2 - Juros da Dívida na despesa total alcançou 1,89%, no exercício em análise, atingindo o valor de R\$ 702.288.095,09.

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

Outras Despesas Correntes

O valor total liquidado no grupo 3 - Outras Despesas Correntes foi de aproximadamente R\$ 13,30 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 mais significantes foram decorrentes das transferências constitucionais e legais aos municípios no valor de R\$ 4,89 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,12 bilhão.

Da despesa total deste grupo, 85% foi gasto nas seguintes funções de governo: ***Encargos Especiais*** (R\$ 5.028.217.486,34), ***Saúde*** (R\$ 4.260.367.788,48),

⁴ A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,85 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Educação (R\$ 1.032.623.278,16), **Segurança Pública** (R\$ 553.355.364,97) e **Judiciária** (R\$ 419.942.000,96).

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.

Despesa de Capital

São classificadas como despesa de capital: *Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.*

O volume de investimentos (grupo 4) realizados em 2019, constante do orçamento fiscal, foi de R\$ 646.706.650,03. Deste montante, 80% foi proveniente das seguintes fontes de recursos:

- *0101-Recursos Ordinários - Adm. Direta (R\$ 155.731.717,58);*
- *0140-Recursos de Operações de Crédito - Multissetoriais (R\$ 154.264.727,52);*
- *0102-Recursos de Convênio a Fundo Perdido - Adm. Direta (R\$ 120.255.660,87);*
- *0103-Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta (R\$ 51.601.940,99);*
- *0242-Recursos de Convênio a Fundo Perdido - Adm. Indireta (R\$ 37.560.000,90).*

Em relação às *Inversões Financeiras* (grupo 5), o montante das despesas deste grupo alcançaram R\$ 475.859.758,99 em 2019, assim distribuídos:

	Em R\$	
Descrição das Inversões Financeiras	Valor	%
Constit. ou aumento de capital da COMPESA	420.387.344,48	88,34%
Rescisão de Contrato de PPP – Arena Pernambuco	29.697.365,43	6,24%
Constit. ou aumento de capital da PERPART	13.078.186,21	2,75%
Constit. ou aumento de capital do Porto do Recife S/A	6.210.000,00	1,31%
Aquisição de imóveis para uso da Administração Estadual ¹	4.751.776,40	1,00%
Empréstimos Concedidos ²	780.170,80	0,16%
Constit. ou aumento de capital da SUAPE	721.350,44	0,15%
Aquisição de imóveis para investimento/PPP	233.565,23	0,05%
Total	475.859.758,99	100%

Fonte: e-Fisco 2019 (razão conta corrente 4.5.9.0.XX.XX)

Nota: ¹ Ação de desapropriação do imóvel onde funciona o Centro de Triagem de Animais Silvestres e ITBI do imóvel na rua Salvador de Sá, 211, Encruzilhada, Recife.);

² Despesa liquidada pela UG 410301 - Fundo para Fomento a Programas Especiais de PE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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\$ 13.078.186,21 liquidado pela UG 120101 Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, referente à 2019NE000103, 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 o lançamento de despesa orçamentária com finalidade de amortização de dívida fosse realizado pela própria PERPART (dívida referente à extinta COHAB).

Da forma efetuada as contas do estado contemplam dois registros de despesa (e um incidental de receita orçamentária) para uma mesma finalidade. Sendo assim, mantemos o entendimento de que 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. Sendo a PERPART integrante do orçamento fiscal do estado, o recomendável é que a própria PERPART disponha de dotação orçamentária para amortização de suas dívidas sem que tal fato requeira novas dotações em outras UGs de inversões financeiras, o que entendemos deveria estar restrito a entidades não integrantes do orçamento fiscal do estado, a exemplo da COMPESA, SUAPE e Porto do Recife.

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.

A seguir transcrevemos as argumentações do Governo apresentadas na sua defesa referente à Prestação de Contas de 2018.

O Governo informa que as transferências dos recursos da SAD para a PERPART, objetivando realizar os pagamentos das suas dívidas, vêm sendo registradas como inversões financeiras na UG 120101 –SAD em favor da PERPART, em função de economicidade por planejamento tributário, visando evitar tributação sobre os efeitos (VPA) de eventuais transferências financeiras.

Os recursos utilizados para amortizações de dívidas são registrados contabilmente na empresa como Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC), sem impacto no seu resultado e evitando destinação desnecessária de recursos públicos do Estado para tributos federais, em função do pagamento de dívidas que na prática estão sendo honradas pelo Tesouro Estadual e não configuram, portanto, receitas da empresa.

No caso do parcelamento da dívida nos termos da Lei nº 11.941/2009, é realizada a transferência com efeitos orçamentários na UG da SAD (inversões financeiras) e na UG da PERPART (amortização de dívida). Com relação à dívida imobiliária vincenda, não há nem mesmo a transferência financeira da SAD para amortização da dívida da PERPART, mas sim um pagamento direto da SAD ao credor da dívida em nome da PERPART.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Entendemos o contexto dos argumentos do estado, mas não resta claro se a Secretaria da Receita Federal aceita como não tributável o procedimento acima descrito. Há que se ponderar que a hipótese trazida (de que a transferência extraorçamentária da SAD para a PERPART seria tributada em razão do lançamento incidental entre VPAs) é de cerca de R\$ 13 milhões, quando o total de transferências extraorçamentárias no exercício (que originam o mesmo efeito entre VPAs) supera a R\$ 24 bilhões, sobre as quais entendemos que só haveria incidência de tributo caso houvesse a CPMF, pois tais transferências funcionam à similaridade daquelas entre matriz e filial da iniciativa privada.

Por fim, as despesas com *Amortização da Dívida* (grupo 6), chegaram a R\$ 1.025.218.974,23, em 2019, sendo:

- R\$ 474,33 milhões⁵ referente a amortização da dívida interna contratual;
- R\$ 452,60 milhões referente a amortização da dívida externa contratual, e
- R\$ 98,29 milhões referente a amortização da dívida interna contratual refinanciada.

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

Despesas de Exercícios Anteriores - DEA

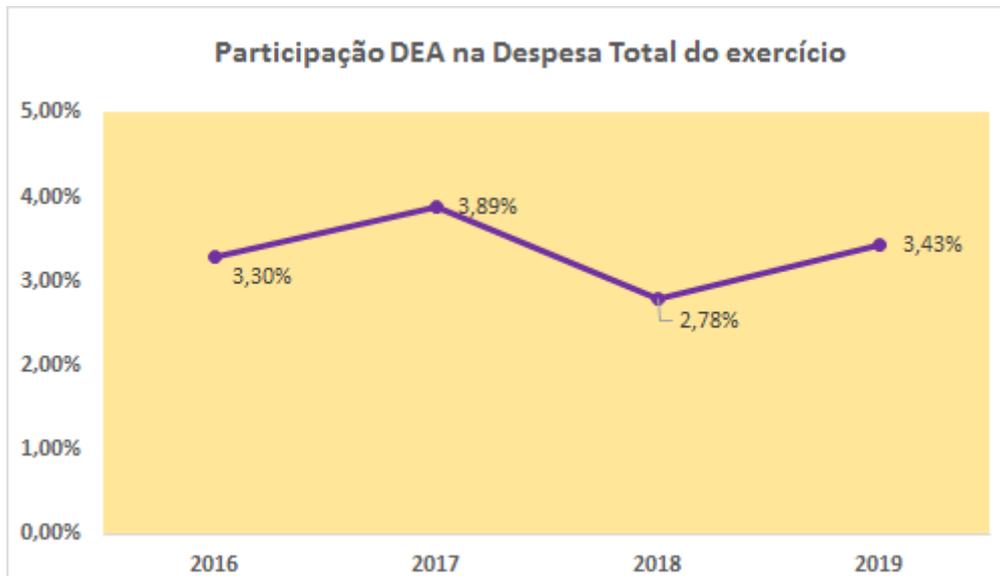
Em 2019, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 1.276.662.930,01. Em relação ao exercício anterior houve um aumento de R\$ 309.122.503,00. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2018 e 2019 distribuídos por grupo de despesa.

	Em R\$	
DEA	Valor 2019	Valor 2018
Pessoal e Encargos Sociais	288.147.809,89	64.790.941,54
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	945.057.571,25	855.275.564,40
Investimentos	43.223.983,64	47.473.921,07
Inversões Financeiras	233.565,23	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
TOTAL	1.276.662.930,01	967.540.427,01

Fonte: e-Fisco 2018 e 2019/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 quatro exercícios, a participação da DEA na despesa total se comportou conforme demonstrado no gráfico a seguir.

⁵ Testes no e-Fisco indicaram que dos R\$ 474,33 milhões, que precisamente são R\$ 474.326.848,74, a parcela de R\$ 9.439.964,82 fez face à amortização de dívidas não contratuais.



Fonte: e-Fisco 2016-2019

Observa-se no gráfico que a participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do exercício teve um comportamento ora crescente ora decrescente. No ano de 2016, a participação da DEA na despesa total foi de 3,30%, e no ano seguinte houve um crescimento chegando a 3,89% da despesa total. Em 2018, este tipo de despesa diminuiu e, em 2019 voltou a crescer ficando em 3,43% 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)

Como mencionado no item 3.1.3, 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 há impropriedade técnica na legislação estadual.

Impropriedade técnica orçamentária

O ato normativo federal que trata da matéria é a Nota Técnica nº 633/2011 CCONF/SUBSECVI/STN, que assim expõe:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

“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 06, de 18/12/2018, que apresentou a edição do MCASP aplicável no exercício de 2019, assim reiterou:

“4.3.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro - Plano Financeiro e Plano Previdenciário:

...

Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários.

A 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, Portaria nº 389/2018, também expedida pela STN, reitera essa aplicação, ao assim dispor:

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (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 regime previdenciário [...]. (grifo nosso).

[...]

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:

[...]



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 orçamentárias⁶, 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”) são, de fato, os 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”.

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\$ 2,78 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 2019, sabia-se previamente que o volume a ser arrecadado desses agentes externos (cidadãos, empresas e outros entes federativos) seria da ordem de R\$ 34,54 bilhões. Diversamente a isso, o total do orçamento estadual foi de R\$ 37,32 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na

⁶ 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

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\$ 1,573 bilhão, intitulada e codificada como “1.2. Receita de Contribuições” mais outra parcela de R\$ 4,763 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 como patronais; no entanto, englobam também a “receita decorrente da DOE”**. A soma dos valores de R\$ 1,573 bilhão e de R\$ 4,763 bilhões, que estão no orçamento, informam à coletividade um dado incorreto: o de que o estado possuía a propensão de arrecadar R\$ 6,336 bilhões de receitas de contribuições previdenciárias quando de fato, na prática, nenhum técnico orçamentário do Estado – do Poder Legislativo ou do Executivo – poderá validar uma pretensão dessa ordem, mas sim de algo em torno de R\$ 3,56 bilhões (R\$ 1,57 bilhão de contribuições dos servidores e R\$ 1,99 bilhão de contribuições patronais).

Logo se vê a desproporção havida na lei orçamentária. O valor de R\$ 4,763 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 o reflexo, em ingressos financeiros, da parte que o estado precisou 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Também culminaram apresentando, aqui no estado, em 2019, 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\$ 2,85 bilhões (efeito não estendido para as despesas líquidas em razão de inclusão do valor dentre as deduções). Como parte de tais valores foi liquidada pela Secretaria de Educação (R\$ 1,086 bilhão), o estado, ao quantificar os gastos com Educação estaduais, culminou considerando tais valores entre estes gastos, distorcendo o percentual de aplicação de receitas de impostos 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:

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).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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”**).

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:

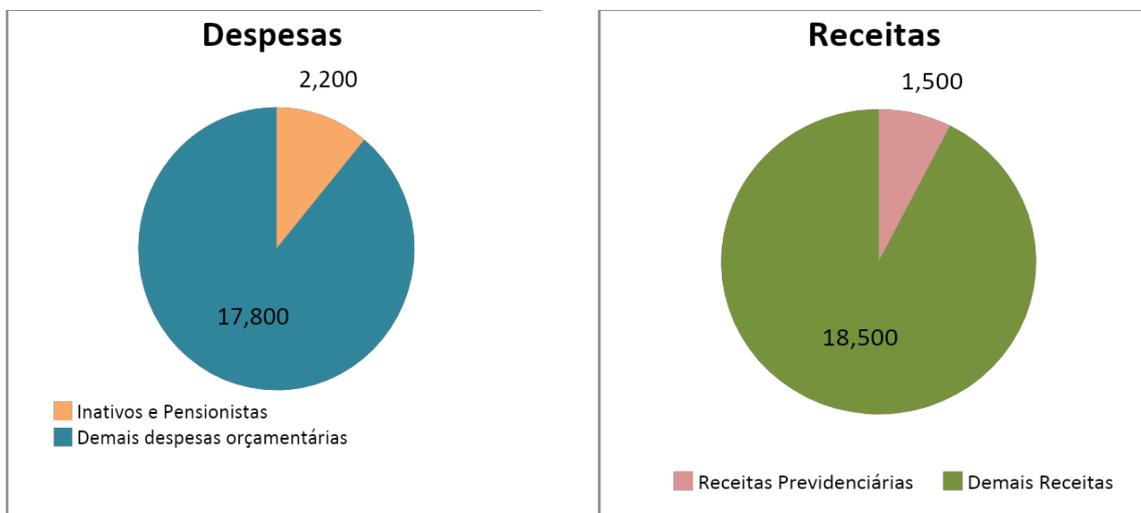
Referência	Designação	Valor (em R\$)
“a”	Folha de Ativos (compõe a despesa orçamentária empenhada)	3.703
“b”	Encargo Social (27% de “a”; também compõe a despesa orçamentária)	1.000
“c”	subtotal (contabilizado, entre outras despesas, no grupo 3.1. da despesa orçamentária)	4.703
“d”	Receitas de Contribuições 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 Dotação Orçamentária Específica	700

Fonte: elaboração própria

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



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 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 balanço⁷. Esse equívoco (empenho do valor que serve para “fechar a conta da Previdência mensal”), além de gerar o efeito de duplicidade⁸ nas receitas e despesas, poderá distorcer

⁷ No Estado de Pernambuco, essa receita para equilibrar balanço é a “receita decorrente da DOE”.

⁸ 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



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 2019, verificou-se que o registro dessas diferenças financeiras reiteradamente classificadas como despesa orçamentária nas diversas UGs do estado⁹ alcançou o total de R\$ 2.850.016.075,81 no exercício (total contabilizado como DOE, portanto). Esse registro de despesa orçamentária (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 contabilização¹⁰, 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 7.2.1.9.99.11, o valor de R\$ 2.844.667.639,72. 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\$ 2,850 bilhões a mais para as despesas e R\$ 2,844 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 2019:

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.

⁹ Sob código de natureza/ítem de gasto 3.1.91.13.02 e 3.1.91.92.02 (para pessoal civil) ou 3.1.91.13.04 e 3.1.91.92.04 (pessoal militar).

¹⁰ A diferença de R\$ 5,35 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/2018 e dezembro/2019 só observaram recolhimentos em janeiro/2019 e janeiro/2020, 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

		Em R\$	
Receitas Previdenciárias + receita reflexo da DOE	6.445.784.812,98	Despesas com inativos/pensionistas + DOE	9.133.921.267,67
Demais receitas orçamentárias	31.082.941.652,14	Demais despesas orçamentárias	28.046.076.320,21
Total de receitas orçamentárias c/ DOE	37.528.726.465,12	Total das despesas orçamentárias c/ DOE	37.179.997.587,88

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019, e-Fisco (despesa: 319001, 319003, 31911302, 31919202, 31911304 e 31919204), (receita: 7.2.1.9.99.11)

No formato recomendado pela STN, tais números seriam:

		Em R\$	
Receitas Previdenciárias	3.601.117.173,26	Despesas com inativos/pensionistas	6.283.905.191,86
Demais receitas orçamentárias	31.082.941.652,14	Demais despesas orçamentárias	28.054.517.971,36
Total de receitas orçamentárias s/ DOE	34.684.058.825,40	Total das despesas orçamentárias s/ DOE	34.338.423.163,22

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019, e-Fisco (despesa: 319001, 319003, 31911302, 31919202, 31911304 e 31919204), (receita: 7.2.1.9.99.11)

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 2019, vez que os valores reconhecidos a maior como receita de contribuições, por terem tratamento de receita intraorçamentária, culminam não sendo considerados no cálculo. Logo, o efeito é restrito ao resultado orçamentário do período.

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

3.4 Aplicação de Recursos Vinculados

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



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

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 2019.

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

A Lei Estadual nº 12.523 de 30 de dezembro de 2003¹¹ 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 deve ser interpretada em consonância com o art. 1º da lei de criação do referido fundo.

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 339 e 340 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.

¹¹ 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Arrecadação dos recursos do FECEP

Em 2019, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 364.114.791,73. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 364.035.902,07. O valor restante de R\$ 78.889,66 é proveniente de Remuneração de Depósitos Bancários e Restituições. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se um aumento na receita de R\$ 106.498.457,21.

Aplicação dos recursos do FECEP

A despesa autorizada na fonte 0116, incluídas as alterações orçamentárias, foi de R\$ 353.565.840,96, tendo sido empenhado o montante de R\$ 307.509.318,24 representando 86,97% do total autorizado.

Em 2019, dos R\$ 307,51 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações/projetos, tendo em vista os valores envolvidos:

Ação/Projeto	Em R\$ Valor Empenhado
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE (I)	190.567.101,53
4611 – Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede complementar	3.310.427,74
2393 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão estadual	133.472.140,83
4610 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão de entidades filantrópicas	24.071.839,24
3126 – Aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos	25.611.396,67
4606 - Operação e Manutenção das Atividades de Informática do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE	3.990.897,05
2400 – Fortalecimento das Políticas Regionais de Saúde	110.400,00
DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (II)	108.993.194,66
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	42.239.481,22
4305 – Operacionalização do Programa Atitude	18.428.043,93
4191 – Implementação do Programa Leite para Todos	13.054.423,23
4145 – Fomento à Atividade Pecuária no Estado	11.760.385,63
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	8.177.400,00
2938 - Coordenação e apoio ao Programa Chapéu de Palha	7.217.631,89
4055 – Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	2.940.848,78
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar	3.820.499,98
0028 – Promoção de certames agropecuários	1.354.480,00
Subtotal (I + II)	299.560.296,19
Outros	7.949.022,05
Total	307.509.318,24

Fonte: e-Fisco 2019/Relatório Execução Orçamentária Consolidada



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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\$ 307.509.318,24 aplicado a quantia de R\$ 190.567.101,53 foi utilizada em ações/programas da área de saúde, e R\$ 18.428.043,93 na ação denominada no sistema e-Fisco de Operacionalização do Programa Atitude. Esta ação na LOA 2019 foi denominada de Implementação da Política Estadual sobre Drogas. Juntos, esses montantes representaram 67,96% do total aplicado.

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*. Já a aplicação dos recursos do FECEP no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas é anterior à alteração da Lei.

Deve-se atentar que a aplicação dos recursos deste fundo naquelas funções deve manter, necessariamente, relação com o objetivo do fundo, qual seja: **destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.**

No entanto, conforme demonstrado no quadro anterior, vê-se que a quantia de R\$ 190.567.101,53 aplicado em ações/programas da área de saúde, e R\$ 18.428.043,93 aplicado no combate às drogas não tem relação com o objetivo do fundo.

Observa-se que os valores aplicados em saúde com recursos deste fundo foram direcionados, em sua maioria, para procedimentos, hospitalar e ambulatorial, oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), despesas estas de caráter universal e não destinadas especificamente ao combate à pobreza.

Destaca-se que as ações de combate à pobreza já previstas na Lei do FECEP como a 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 públicos e nas unidades de saúde do estado.

Quanto às ações de assistência social oferecidas pelo estado aos usuários de drogas é indiscutível a sua importância, no entanto, 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. Convém utilizar os recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, criado pela lei 11.297/1995 que em seu art. 4º, VI prevê a utilização dos recursos deste fundo em ações de assistência social, conforme 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,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

observando-se as disponibilidades orçamentárias. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.544, de 21 de dezembro de 2011.)

A alteração ocorrida na Lei Estadual nº 12.523/03 (Lei do FECEP), trazida pela Lei nº 15.922/16, ao qual possibilitou que os recursos do FECEP fossem aplicados nas funções orçamentárias “educação”, “saúde” e “assistência social”, necessariamente tem que estar vinculada ao objetivo do referido fundo presente no art. 1º da sua lei de criação.

Art. 1º Fica instituído, a partir de 01 de janeiro de 2004, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, 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.**

Neste sentido, não cabe a utilização dos recursos do fundo de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o art. 1º acima transcrito. Nesse contexto, em 2019, apenas 32,04% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza.

3.4.2 Aplicação dos Recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 341, Quadro 37, o demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE.

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

Receitas da CIDE

No exercício de 2019, foram contabilizados pelo estado R\$ 29.758.439,48 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 29.197.825,43 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 560.614,05 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

Em R\$

Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)				
2015	2016	2017	2018	2019
16.426.816,35	44.761.679,05	60.565.418,95	48.171.174,14	29.197.825,43

Fonte: Balanços Gerais 2015-2019



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

No exercício de 2019, o estado ainda contou com os recursos provenientes do saldo da disponibilidade financeira apresentada ao final de 2018, nesta fonte de recursos (fonte 0118), no valor de R\$ 3.445.605,31, assim como de R\$ 560.614,05 provenientes da remuneração de depósitos bancários. Desta forma, o valor disponível para aplicação no exercício de 2019 alcançou o montante de R\$ 33.204.044,79.

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\$ 40.240.284,20. As aplicações foram as seguintes:

		Em R\$
Ação/Projeto		Valor empenhado
DER-PE		
4096	Conservação da Malha Viária do Estado	32.721.844,17
Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	7.299.456,36
0153	Encargos com o PASEP	218.983,67
TOTAL (Aplicações da CIDE)		40.240.284,20

Fonte: BGE 2019 - Quadro 37 (doc. 2, p. 341)

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2019, e considerando o total disponível para aplicação, em 2019, de R\$ 33.204.044,79, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise, ficou negativa em R\$ 7.036.239,41. 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.

3.4.3 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,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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.

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. 336), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 59.298.225,72 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2019. Os recursos aplicados foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Registra-se que 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 2019 foi de R\$ 14.872.636.249,11. Com a dedução, a base de cálculo passou a ser de R\$ 10.410.845.374,38.

Em consulta ao sistema e-Fisco 2019, verificou-se que foi destinada à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 68.538.645,17. Esse



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

valor corresponde a 0,66% da base de cálculo reduzida em função da EC nº 93/2016 (10.410.845.374,38), 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. 337), observa-se que foi aplicada a quantia de R\$ 132.310.619,82 em ações de combate à seca, no ano de 2019, conforme abaixo reproduzido:

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

Unidade Executora	Em R\$ Valor Aplicado
<u>Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos</u>	25.911.755,51
Inversões em Participação Societária da Compesa - Saneamento para Todos - Ampliação da Cobertura dos serviços e Eficiência da Coleta e Tratamento do Esgotamento Sanitário	14.760.856,56
Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	5.140.857,22
Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água.	2.923.749,68
Ampliação do Acesso à Água para Famílias do Meio Rural	2.796.098,53
Água para Todos - Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água	290.193,52
<u>Encargos Gerais do Estado</u>	106.398.864,31
BIRD 7778 - Sustentabilidade Hídrica	52.958.398,62
BIRD 8135 - ProRural III PE Rural Sustentável	19.801.247,49
Outros	33.639.218,20
TOTAL	132.310.619,82

Fonte: Balanço Geral do Estado - Quadro 34 (doc. 2, p. 337)

Nota: Nesta tabela foram discriminados apenas os dois maiores valores executados pela UG Encargos Gerais do Estado, os demais estão agrupados em *outros*.

Vê-se que a Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos aplicou R\$ 25.911.755,51 em ações de combate às secas, e a UG Encargos Gerais do Estado aplicou a quantia de R\$ 106.398.864,31 no pagamento das amortizações e juros das dívidas contratuais do Governo do Estado relacionadas a obras de combate à seca.

Ocorre que a redação trazida pelo art. 249 da Constituição Estadual estabelece que o estado fica obrigado a destinar cinco por cento do seu *orçamento* à execução e manutenção de obras de combate às secas, sem veicular qualquer ressalva.

De acordo com a LOA 2019, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2019 foi de R\$ 37.317.453.600,00, o que, a rigor, requisitaria do estado a aplicação do montante de R\$ 1.865.872.680,00 **na 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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

De sua parte, ao levantar o demonstrativo em análise, o estado aplicou deduções que totalizaram R\$ 31.302.157.773,92, o que reduziu a base de cálculo para R\$ 2.395.981.932,03, fazendo com que o valor a ser aplicado fosse de R\$ 119.799.096,60.

Na defesa prévia apresentada pelo Governo do Estado em relação ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017 o governo do estado informa que há “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 a razoabilidade das alegações apresentadas pelo estado. Recomendamos, todavia, o envio de projeto de emenda constitucional estadual para fins de corrigir a redação aplicada ao art. 249 da Constituição Estadual.

3.5 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias aos Municípios

Transferências Constitucionais

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

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

Fonte: Constituição Federal, arts. 158 e 159.

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 2019, foram os seguintes:

Em R\$

TRIBUTO	VALOR
ICMS	4.232.690.421,34
IPVA	632.046.913,92
IPÍ	20.912.233,04
CIDE	7.299.456,36

Fonte: BGE - Quadro 04 (doc. 2, p. 50).

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

Transferências Legais e Voluntárias aos Municípios

Além da repartição dos impostos, o Estado tem a obrigação legal (Lei Estadual nº 12.300/02, art. 2º, parágrafo 2º) de repassar aos municípios os valores correspondentes às parcelas do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Em 2019, não houve nenhum repasse para este Fundo.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 499-505) 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, 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 2019, o FEM repassou para 102 municípios do estado a quantia de R\$ 20.559.404,71. Esse valor diz respeito a repasse do FEM ainda dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Registra-se que não houve edições do FEM no período de 2016 a 2019.

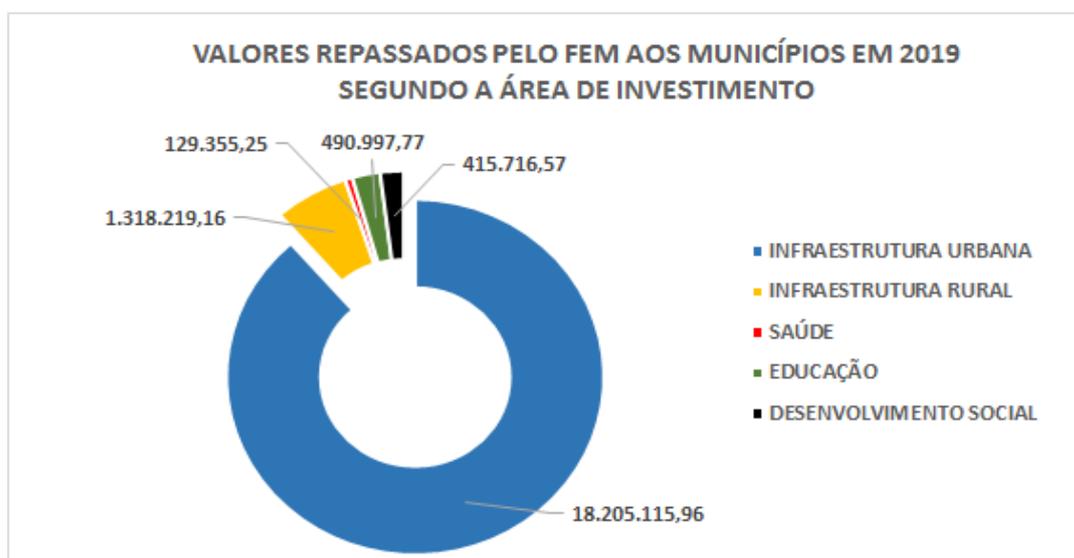
O quadro a seguir demonstra os valores repassados, em 2019, pelo FEM.

VALORES REPASSADOS, EM 2018, PELO FEM

ANO FEM	VALOR REPASSADO (R\$)
2013	549.965,78
2014	6.168.740,75
2015	13.840.698,18
TOTAL	20.559.404,71

Fonte: Nota Técnica SEPLAG nº 3/2020 (doc. 20, p. 2)

O gráfico a seguir demonstra para quais áreas de investimento foi direcionado o valor de R\$ 20.559.404,71, repassado em 2019.



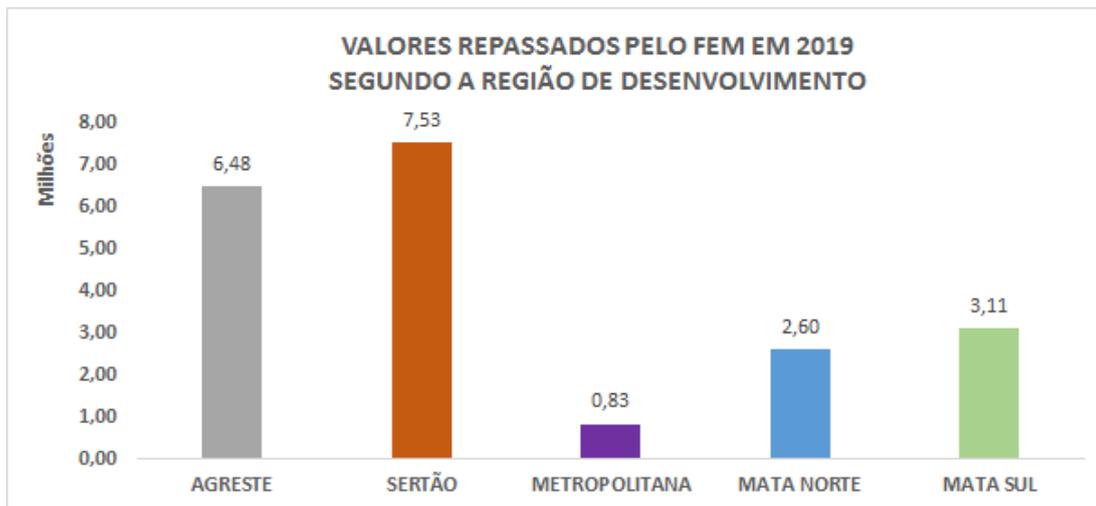
Fonte: Nota Técnica SEPLAG nº 3/2020 (doc. 20, p. 2)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Verifica-se que o maior volume de investimento foi direcionado para a área de infraestrutura urbana, R\$ 18,20 milhões, e o menor para a área de saúde, R\$ 129.355,25. A área de infraestrutura rural recebeu investimentos de R\$ 1,32 milhão, educação recebeu R\$ 490.997,77 e desenvolvimento social, R\$ 415.716,57.

O gráfico a seguir demonstra em quais regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco foi investido o valor repassado em 2019.



Fonte: Nota Técnica SEPLAG nº 3/2020 (doc. 20, p. 2-3)

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 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).

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 AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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.

De acordo com as informações enviadas pela SEPLAG, 24 municípios estavam em 31/12/2019 com prestação de contas em atraso referente aos recursos recebidos do FEM relativo aos anos de 2013 a 2015, sendo estes: *Água Preta, Amaraji, Belém de São Francisco, Belo Jardim, Bodocó, Brejinho, Buenos Aires, Capoeiras, Casinhas, Floresta, Frei Miguelinho, Inajá, Itapissuma, João Alfredo, Jurema, Macaparana, Saloá, São Benedito do Sul, São Caetano, São Lourenço da Mata, Serra Talhada, Sertânia, Tacaratu e Tamandaré.*

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 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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 os municípios vem recebendo repasses das edições do FEM de 2013, 2014 e 2015, 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.

3.6 Gastos com Publicidade

O total das despesas com publicidade processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2019, 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 2019

Tipo de Administração (Nº conta corrente)	Campanhas educativas na área de saúde pública (3.3.90.39.87)	Defesa e Preservação Ecológica (3.3.90.39.88)	Campanhas educativas em segurança no trânsito e prevenção da violência (3.3.90.39.89)	Divulgação Oficial (3.3.90.39.90)	Promoção do Turismo (3.3.90.39.91)	Publicidade e Propaganda Institucional (3.3.90.39.92)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados (3.3.90.39.93)	Total
Direta	7.200,00	0,00	0,00	5.505.947,25	83.720,44	43.339.765,94	6.215.579,51	55.152.213,14
Indireta	0,006	60,00	951.556,28	5.500.406,84	12.036.736,96	1.308.426,11	108.272,69	19.905.458,88

Fonte: e-Fisco/2019

Nota: 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 o ano de 2019 não compreendeu eleição estadual, seguem abaixo apenas a aferição anual:

Aferição anual em razão da RCL

Observando a tabela anterior, vê-se que os órgãos da administração direta despenderam com publicidade, em 2019, a quantia de R\$ 55.152.213,14, e a administração indireta (dependente do tesouro estadual) a quantia de R\$ 19.905.458,88. Comparando com o ano de 2018 as despesas com publicidade na Administração Direta e Indireta aumentaram 122,00% e 187,16% respectivamente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Os gastos com publicidade das entidades da administração indireta não dependentes foram solicitados 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: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

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

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

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

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

A seguir serão demonstrados 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 permitida por lei

Após as exclusões permitidas por lei, o valor gasto com publicidade, foi o referente à Publicidade e Propaganda Institucional: R\$ 43.339.765,94 gastos pela



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Administração Direta e R\$ 1.308.426,11 gastos pela Administração Indireta. A Receita Corrente Líquida do ano de 2018 foi de R\$ 23.131.949.692,05.

Para os órgãos da Administração Direta, o limite corresponde a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que a RCL/2018 atualizada, conforme mandamento trazido na Lei Estadual nº12.746/200, foi de R\$ 23.666.297.729,94, o valor de R\$ 43,34 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, no exercício de 2019, que doze (12) 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), Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN), Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-PE), Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART), Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária do Estado de Pernambuco (ADAGRO), Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (EPBG), Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco (IRH-PE), Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco (IPEM-PE), Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (HEMOPE) e Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal (EPTI).

Após análise com base no sistema e-Fisco, constatou-se, em aferição ao inciso II do art. 1º da lei Estadual nº 12.746/2005, que todas as entidades da Administração Indireta que realizaram em 2019 gastos com publicidade institucional obedeceram ao limite de 1% de suas receitas próprias do ano anterior (2018).

Por fim, os quadros a seguir demonstram os valores gastos com publicidade, em 2019, 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 2019 (Em R\$)

Tipo de Despesa	Porto do Recife	COPERGÁS	CEPE	COMPESA	LAFEPE	AD DIPER	SUAPE	AGE	FUNAPE
Divulgação Oficial	151.589,47	239.892,95	229.700,72	22.018,30	142.549,76	178.641,70	211.664,05	0,00	52.845,92
Publicidade e Propaganda Inst.	0,00	126.353,43	10.050,00	989.680,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Ofícios enviados pelas entidades da Administração Indireta Estadual não dependentes.



Valores referentes a despesas com publicidade da administração indireta não dependentes após exclusão permitida por lei.

Receita Operacional/Tipo de Despesa	COPERGÁS	CEPE	COMPESA
Receita Operacional atualizada	1.112.002.002,84	45.200.134,92	2.235.597.997,50
Publicidade e Propaganda Inst.	126.353,43	10.050,00	989.680,81

Fonte: Demonstrativo do Resultado do Exercício das entidades enviado na prestação de contas de 2018 por meio do sistema e-TCE.

Nota: Valores atualizados pelo IPCA-IBGE acumulado 2019 (4,31%).

Tomando por base os valores acima da receita operacional atualizada das entidades, os limites máximos permitidos para gastos com publicidade dessas entidades são: COPERGÁS (11.120.020,03), CEPE (452.001,35) e COMPESA (22.355.979,97). 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.

3.7 Precatórios

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

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

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

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

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

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

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



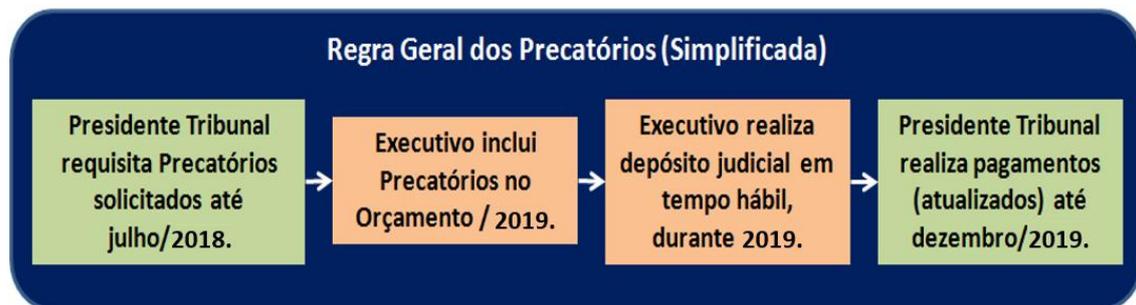
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Para fins do presente relatório de análise das contas do Governador, referentes ao exercício de 2019, serão analisados exclusivamente os Precatórios, ou seja, as solicitações de pagamento superiores a 40 salários-mínimos por beneficiário.

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

Desse modo, a regra geral dos precatórios (simplificada) dispõe que: o Poder Judiciário 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 2018 a 2019, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme a regra geral definida no art. 100 da Constituição Federal.



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

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

Dessa forma, através da Emenda Constitucional Federal 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 2018 a 2019, 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.



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, foi 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Em 2018, o problema se repete com um agravante. Ao elaborar o referido Plano, 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.

Em 2019, tem-se uma repetição do problema registrado em 2018, ou seja, o Governo do Estado não considerou os precatórios já inscritos em 2018, e não estimou o valor de novos precatórios que seriam inscritos em 2019.

O Governo do Estado informou na sua defesa referente a Prestação de Contas do Governo de 2018 que considera os valores novos de precatórios inscritos em cada exercício, no entanto, os números apresentados no Plano de Pagamento de Precatórios de 2019 não confirmam a informação do Governo.

O Governo do Estado encaminhou ao Tribunal de Justiça de Pernambuco, em 30 de janeiro de 2019, o Plano de Pagamentos de Precatórios de 2019, conforme demonstrado abaixo, de acordo com as informações constantes no Ofício PGE/GAB nº 202/2019 enviado ao Presidente do TJPE (doc. 19, pg. 34-36).

Para chegar aos valores mensais do Plano de Pagamento de Precatórios de 2019, o Governo informou:

- Saldo devedor até FEV/2018: R\$ 620.505.721,65
- Total transferido pelo Governo para pagamento no ano de 2018: R\$ 198.348.720,35¹²
- Saldo devedor estimado: R\$ 422.157.001,30
- Saldo devedor estimado dividido pelos exercícios remanescentes para quitação até 2024 (6 exercícios): R\$ 70.359.500,22

Plano de Pagamentos de Precatórios de 2019 do Governo do Estado de PE

JAN/2019	FEV/2019	MAR/2019	ABR/2019	MAIO/2019	JUN/2019
R\$ 5.863.291,69					

JUL/2019	AGO/2019	SET/2019	OUT/2019	NOV/2019	DEZ/2019
R\$ 5.863.291,69					

Fonte: Ofício PGE/GAB nº 202/2019 (doc. 19, p. 36)

Observando as informações constantes no Ofício PGE/GAB nº 202/2019, referente ao Plano de Pagamento de Precatórios de 2019, vê-se que o Governo do Estado não informou o valor de R\$ 228.324.753,88 correspondente aos precatórios inscritos em 2018 (doc. 22, p. 3). Em razão disto, o saldo devedor de precatórios a ser

¹² Do montante total (R\$198.348.720,35) disponibilizado, R\$ 86.989.702,06 já foram efetivamente empregados em 2018 para pagamentos de precatórios, sendo que o valor remanescente (R\$ 111.359.018,29) permanece à disposição do Poder Judiciário para pagamento de precatórios vencidos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

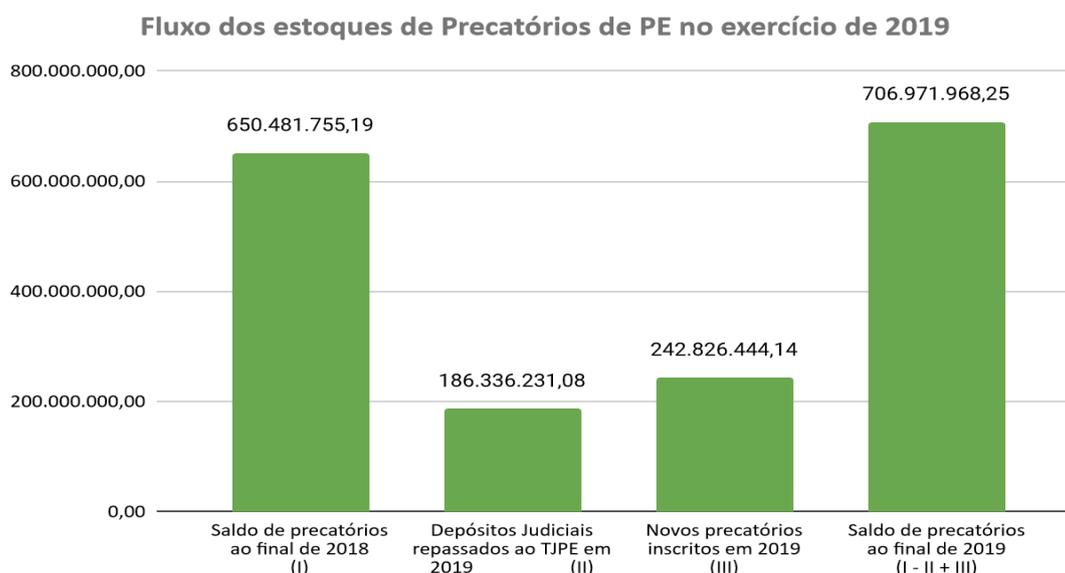
informado no Plano de Pagamento de 2019 deveria ter sido de R\$ 650.481.755,18 e não R\$ 422.157.001,30.

Quanto aos valores de precatórios inscritos em 2019, verificou-se em consulta ao sistema e-Fisco/2019 que este foi de R\$ 242.826.444,14. Este valor é resultante dos registros feitos UG 370101 - Procuradoria Geral do Estado através da 2019NL000028 (R\$ 244.826.444,14) juntamente com o ajuste feito pelo 2019EM000026 (R\$ 2.000.000,00) (doc. 22, p. 5).

Verificou-se ainda que o saldo de precatórios em dezembro/2018 era de R\$ 650.481.755,19 e que houve um cancelamento indevido em 01.12.2018 com data de lançamento em 10.01.2019, no valor de R\$ 126.428.236,56, através do documento 2018CH000001 (doc. 22, p.1). Este documento informa: **“estorno em função da mudança de entendimento quanto a execução como DEA, conforme emails trocados com o Contador Geral do Estado em 19.12.2018”**.

Este fato se repetiu em 19/12/2019 quando foi feito um novo cancelamento de R\$ 131.548.866,98 através do documento 2019CH000005 (doc. 22, p. 2). Este documento informa: **“cancelamento seguindo orientação da Contadoria Geral do Estado repassada por email em 17.12.2019. O sistema não permite a execução de um DH de exercício anterior, por meio de um empenho que não seja no elemento 92 (DEA)”**.

O gráfico a seguir demonstra o fluxo do estoque de precatórios ao longo do exercício de 2019, considerando os valores de R\$ 126.428.236,56 e R\$ 131.548.866,98 que foram cancelados indevidamente.



Como se pode observar, o saldo de precatórios ao final de 2019 ficou superior ao do final de 2018, embora tenha ocorrido um esforço do Governo do Estado



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

em utilizar depósitos judiciais no montante de R\$ 186.336.231,08. Isso porque o valor de novos precatórios inscritos (R\$ 242.826.444,14) superou as inscrições ocorridas no exercício anterior (R\$ 228.324.753,88) e os depósitos judiciais repassados foram menores que no ano anterior.

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 2019 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 2017, 2018 e 2019, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, tem-se a seguinte situação:

Item	2017	2018	2019
Saldo de Precatórios a pagar	620.505.721,73	650.481.755,19	706.971.968,25
Receita Corrente líquida - RCL	21.512.144.300,43	23.127.186.509,05	25.340.299.465,22
Percentual Precatórios X RCL	2,88%	2,81%	2,79%
Dívida Consolidada Líquida	13.176.450.959,83	14.133.950.279,71	13.257.592.921,29
Percentual Precatórios X Dívida	4,71%	4,60%	5,33%

Fonte: Balanço Geral do Estado e e-Fisco - 2017 a 2019

Pode-se então concluir, desse ponto de vista, que o Estado de Pernambuco vem reduzindo o peso dos precatórios a pagar em relação a RCL. Por outro lado, vê-se um aumento, em 2019, quando comparado em relação a Dívida Consolidada Líquida, passando de 4,60% para 5,33%.

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. Quanto a este ponto, a defesa de 2018 do Governo informou:

O Estado de Pernambuco mantém controle rígido acerca do fluxo e volume de depósitos judiciais utilizados, bem como das correspondentes obrigações geradas pela utilização de tais recursos, tendo inclusive já cumprido diversas ordens judiciais de recomposição dos fundos garantidores respectivos.

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.