



## 7. GESTÃO FINANCEIRA, PATRIMONIAL E FISCAL

### 7.1. Disponibilidades por Fonte de Recursos

É pontuado, no relatório do TCE, a existência de saldos negativos em algumas fontes de recursos. Ressalta, ainda, que estes saldos negativos “resultam da prática histórica de atribuir despesas além dos limites financeiros das fontes” (p. 152):

A respeito disto, o TCE manifesta-se da seguinte maneira (p. 217):

(...) o controle mais acurado das fontes de recursos é imprescindível para que se analisem com segurança os demonstrativos exigidos pela Constituição Federal, ressaltando ainda, a sua importância para controlar as outras despesas financiadas por fontes de recursos específicas criadas para essa finalidade.

A respeito da preocupação manifestada por esse egrégio Tribunal em face da constatação destes saldos negativos em algumas fontes de recursos, o que evidencia volume de gastos superior ao arrecadado pela fonte, apresentamos as seguintes considerações:

A maior distorção ocorreu na fonte de recursos ordinários que apresentou um saldo negativo de R\$ 555,03 milhões, em 31/12/2009.

Quanto ao ponto em questão, a Contadoria Geral do Estado já iniciou trabalho no sentido de analisar os registros contábeis responsáveis pela inversão do saldo das disponibilidades por fonte de recursos e, assim, poder lançar os ajustes necessários a corrigir essa prática histórica. A análise já foi concluída para a fonte 0109.

Por outro lado, alterações no sistema e-Fisco estão sendo sugeridas para que não seja permitido, inicialmente para fontes que representam recursos vinculados, como convênios, FUNDEB e operações de crédito, o empenhamento de despesas sem que haja disponibilidade de fonte que lhe dê cobertura.



No que diz respeito à regularização das disponibilidades da fonte 0101, por ser uma situação historicamente construída, será necessário um trabalho conjunto dos órgãos diretamente envolvidos, como a Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento e Gestão e Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado, além do Tribunal de Contas (TCE), no sentido de dar a segurança e transparência que se fazem necessárias.

### 7.2. Restos a Pagar

É questionada, pela Corte de Contas, a prática de manutenção “em aberto” de Restos a Pagar. Segundo o relatório do TCE, o valor inscrito em Restos a Pagar de 2009, não coincide com o valor registrado no Balanço Patrimonial de 31/12/2009, pois no Balanço remanesce o valor dos Restos a Pagar de 2008 não pagos nem cancelados em 2009. A respeito desta prática, o referido relatório manifesta-se da seguinte maneira:

A prática de manutenção “em aberto” de Restos a Pagar de exercícios anteriores já ocorria no âmbito da União, mas deveria ter a sua realização minimizada ou evitada, haja vista que possibilita que uma despesa, empenhada no início de um exercício, fique sem o regular pagamento por até 23 meses, remanescendo como empenhada, liquidada, mas ainda pendente de pagamento até o final do exercício subsequente.

Nas informações referentes à competência 13 (inscrição de restos a pagar) de 2009 do Sistema e-Fisco, constam os valores apresentados na tabela abaixo:

Tabela 10 - Restos a Pagar Inscritos em 31 de dezembro de 2009

Nº da Conta Contábil	Nome da Conta Contábil	Saldo
195110000	= INSCRICAO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	7.653.562,11
195180000	REINSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	215.601,27
195210000	= INSCRICAO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	372.655.614,29
195280000	REINSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	16.213.353,68
<b>TOTAL</b>		<b>396.738.131,35</b>

Daí se segue que os valores informados como Restos a Pagar inscritos coincide com o registrado no Balanço Patrimonial.

*[Handwritten signature]*



Por outro lado, queremos enfatizar que a reinscrição de restos a pagar (contas 195180000 e 195280000), além de ter sido realizada em conformidade com o parágrafo único do art. 8º do Decreto Estadual 34.076/2009, também está de acordo com as práticas contábeis geralmente aceitas e acolhidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, exatamente por refletir melhor a situação patrimonial do Estado de Pernambuco.

Ao questionar a prática de manter “em aberto” as inscrições em Restos a Pagar não Pagos no exercício, o TCE está sugerindo que estas inscrições devem ser canceladas, para que não apareçam no Balanço Patrimonial. Nas palavras do relatório (p. 217):

A parcela de despesas inscritas em Restos a Pagar ao final do exercício (R\$ 380,3 milhões) representou 2,32% do total empenhado no exercício. O número acima não coincide com o registrado no Balanço Patrimonial, pois nesta peça remanescem R\$ 16,4 milhões de Restos a Pagar inscritos ao final de 2008 que não chegaram a ser pagos nem cancelados ao longo do exercício de 2009.

Em outro momento, o relatório manifesta-se da seguinte maneira (p. 159):

As despesas empenhadas, mas não liquidadas no exercício de 2009, que não fossem enquadradas nos casos mencionados no artigo 9º, incisos I a III do referido decreto, deveriam ter suas respectivas notas de empenho anuladas antes da data de 31/12/2009 para fins de encerramento de balanço 2009 e, caso necessário, posterior reempenhamento no exercício de 2010, agora na natureza 92 “despesas de exercícios anteriores”.

Expurgar os Restos a Pagar não pagos no exercício do Balanço significa deixar de evidenciar dívidas existentes contra o patrimônio público, o que descumpre os princípios contábeis do registro pelo valor original e da prudência (Resolução CFC nº 750/93), os princípios de administração pública da publicidade e da eficiência (art. 37 da CF/88, caput), bem como compromete a transparência das contas públicas.

Não se deve prejudicar a transparência dos demonstrativos contábeis pelo simples fato de coincidir o valor inscrito no exercício com o valor constante no Balanço Patrimonial.



### 7.3. Dívida Ativa

A respeito do registro contábil provisão para créditos de liquidação improvável provenientes da dívida ativa, cumpre esclarecer que o Estado de Pernambuco já constituiu, através do Decreto nº 35.114/2010, o Grupo Técnico de Contabilidade (GTCON), que tem como objetivo estudar e implementar, no Estado, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e, assim, adequar a contabilidade do Estado de Pernambuco às normas internacionais. Essas adequações produzirão modificações no Plano de Contas e nas práticas contábeis, possibilitando mais clareza quanto ao aspecto patrimonial.

Neste âmbito estão inseridas as provisões, dentre estas, a provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto. A implementação desse novo modelo envolve uma radical mudança no Sistema e-Fisco que envolverá uma sistemática de apuração de custos e outra de controle de patrimônio e deverá se processar a partir de 2012. Contudo, a referida provisão deverá ser constituída ainda em 2011.

### 7.4. Programa de Ajuste Fiscal: compromissos assumidos com a União

Quanto ao Programa de Ajuste Fiscal - PAF, o TCE aponta em seu relatório o cumprimento pelo Governo de Pernambuco das metas estabelecidas com a União voltadas ao equilíbrio das contas públicas, fazendo, entretanto, a ressalva de que aquela relativa ao Resultado Primário, cuja meta estabelecida no PAF foi de um déficit primário negativo de R\$ 137 milhões, não havia sido cumprida. De fato, este é o número apresentado no Balanço Geral do Estado de 2009, entretanto, para efeito de comprovação do cumprimento do limite acordado no PAF este valor deve ser ajustado. Este argumento tem fundamento na operação de quitação da dívida contraída com a CEF desde 1999, referente à alienação das ações da COMPESA, originalmente previstas junto à STN como, exclusivamente, variação patrimonial e, portanto, sem apresentar interferência no resultado primário. Na ocasião da quitação acima referida a opção pela recompra das ações que totalizaram 346,3 milhões,



configurou operação diversa da anteriormente prevista, a qual é classificada como despesa orçamentária, afetando assim o resultado primário.

Durante recente visita da Secretaria do Tesouro Nacional em missão técnica, este fato foi devidamente esclarecido pelo Governo de Pernambuco e acatado pela STN o que acarretou na dedução do cálculo do resultado primário o valor de recompra da COMPESA (R\$ 346,3 milhões), indicando assim um resultado primário negativo de apenas R\$ 125 milhões, conforme "Relatório de Avaliação Preliminar do Cumprimento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Pernambuco no exercício de 2009", atendendo a meta anteriormente pactuada no PAF.

Quanto aos demais aspectos indicados pelo TCE relacionados a uma possível piora dos resultados apresentados pelo Governo do Estado quanto ao percentual da despesa de pessoal/RCL, que "saltou de 53,43% para 56,59% em 2009" também não podemos concordar com esta crítica. Discordamos do ponto de vista de que o investimento na despesa de pessoal é algo que possa ser visto como negativo. Este fato quando decorre de uma decisão política de um governo que resolve investir nesta área para melhorar a sua gestão, fato observado nesta gestão governamental quando desde 2007, nomeou 20.450 servidores efetivos, oriundos de concursos públicos, recompondo carreiras do Estado e corrigindo distorções, basicamente na Saúde, Educação e Segurança. Diante do exposto, o investimento em pessoal no sentido de cumprimento de meta de um programa de governo e dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo acordado no PAF no sentido de valorização do servidor e conseqüentemente do aperfeiçoamento da gestão sem comprometimento do equilíbrio fiscal não pode ser avaliada dentro de um contexto de "resultados piores".

#### **8. PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL**

Conforme relatado pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE, o Governo do Estado de Pernambuco, em observância ao princípio constitucional da legalidade e

*[Handwritten signature]*



em obediência a Lei 12.746/05 e suas alterações, manteve-se enquadrado, relativamente à Administração Direta, no limite financeiro permitido para gastos com publicidade e propaganda institucional. Obteve, na verdade, volume de despesas inferior ao limite estabelecido de 1% da receita corrente líquida – RCL - de 2008, atualizada monetariamente, representando 0,55% da mesma.

Em relação à Administração Indireta, faz-se necessário apresentar informações adicionais, para fins de esclarecer o cumprimento dos limites relativos à publicidade e propaganda institucional.

O relatório do TCE aponta que a Arpe, Complexo de Suape, Consórcio Grande Recife e a Funape descumpriram o limite de gasto com publicidade, imposto pela norma, conforme transcrito a seguir: (pág. 188 do Relatório TC nº 1001940-6 – Exercício 2009).

Tabela 11 - Entidades da Administração Indireta que, segundo relatório do TCE, descumpriram o limite legal de gastos com publicidade

Entidade	Dispêndio com publicidade e propaganda em 2009	Receita em 2008 atualizada	Relação percentual entre o dispêndio e a receita (%)
Arpe	R\$ 90.658,89	R\$ 8.134.538,82	1,1145%
Complexo Suape	R\$ 418.644,01	R\$ 41.710.042,98	1,0037%
Grande Recife Consórcio de Transportes (CTM)	R\$ 162.990,44	R\$ 10.718.507,58	1,5206%
Funape	R\$ 96.099,48	R\$ 1.458.782,75	6,5876%

FONTE: Relatório TC nº 1001940-6 ref. exercício de 2009

Segue detalhadamente as considerações relativas às Entidades da Administração Indireta que “descumpriram” o limite com publicidade, conforme Relatório do TCE.

Ao analisar os gastos com publicidade realizados pelas referidas entidades da administração pública estadual, pode-se observar que em relação à Arpe houve erro na classificação contábil. Visando sanar este problema, a Controladoria Geral do Estado tem orientado, através de boletins e informativos os órgãos e entidades do



Governo do Estado de Pernambuco

TCE-PE/GC 02  
FLS. 724  
[Assinatura]

Podêr Executivo Estadual, para observar a correta classificação da despesa, além de ser objeto de verificação nas auditorias realizadas com o fim de evitar esse tipo de distorção.

Na análise do descumprimento, pela Agência de Regulação dos Serviços Delegados do Estado de Pernambuco – Arpe, detectamos que foram efetuados lançamentos, equivocadamente, no total de R\$ 22.256,00 (vinte e dois mil, duzentos e cinquenta e seis reais) na classificação 33.90.39-92 (Publicidade Institucional), conforme Liquidação de Empenho nº 000403, quando, na verdade, se refere a pagamento de Publicidade nas Campanhas de Registro e de Fiscalização de Serviços Delegados que deveria ter sido lançado na classificação 33.90.39-93, pois, a citada despesa objetivou executar ações educativas de divulgação das atividades da ARPE junto aos alunos de Faculdades, Escolas e Universidades do Recife.

Por conseguinte, o valor da despesa efetiva com Publicidade e Propaganda da ARPE no exercício de 2009 é de R\$ 68.402,89 (sessenta e oito mil, quatrocentos e dois reais e oitenta e nove centavos) o que equivale à aproximadamente 0,84% da Receita Própria do exercício de 2008.

Considerando que as despesas em análise referem-se a exercício encerrado, não é possível fazer a reclassificação da despesa contabilizada erroneamente na devida classificação.

No que diz respeito ao Complexo de Suape, entendemos que houve equívoco por parte do TCE, pois, foi utilizado para efeito de cálculo do limite imposto pela legislação pertinente base de cálculo diferente do que dispõe a norma.

Observamos que os auditores do Tribunal utilizaram uma base de cálculo diferente daquela estabelecida pela Lei Estadual nº 12.746/2005, com alteração dada pela Lei Estadual nº 12.920/2005, conforme podemos constatar da informação constante do relatório em análise, transcrita *ipsis litteris*:

[Assinatura]



(...)

Com relação às entidades de Direito Privado (empresas públicas e sociedades de economia mista) não dependentes do Tesouro, **consideramos** como "receita própria" a Receita Líquida da entidade e não a Receita Bruta, visto que esta comporta fração percentual de valores imediatamente repassáveis para terceiros, sobretudo impostos sobre o faturamento. Logo, a Receita Líquida responde mais adequada para fins de cálculo de limite. De todo modo, se for considerada a Receita Bruta, o Complexo de SUAPE teria satisfeito a norma legal, restando como inadimplentes à norma apenas o FUNAPE, a ARPE e o Consórcio Grande Recife. (grifo nosso)

Assim, entendemos que o Complexo de Suape não infringiu o normativo em análise, haja vista que a Lei Estadual nº 12.746/2005, com alteração efetuada pela Lei nº 12.920/2002, não menciona como base de cálculo a Receita Própria Líquida e sim a Receita Própria, conforme podemos observar do inciso II do art. 1º da referida Lei, transcrito a seguir:

(...)

*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 – (...)*

*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 operação de crédito. (Grifo nosso).*

Em referência ao Consórcio Grande Recife, podemos observar que a base de cálculo considerada, pelos auditores do TCE, para fins de cálculo do limite de gastos com publicidade, não corresponde com a realidade em razão da criação do Consórcio ter ocorrido durante o exercício, e assim, a Receita Própria que foi considerada é de apenas 4 (quatro) meses de atividade dessa Entidade (Setembro a Dezembro/2008), o que a torna incompatível para se obter um limite de despesa para todo o exercício de 2009.



Cabe mencionar que o Decreto nº 32.297/2008, datado de 05 de setembro de 2008, encerrou as atividades da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU e transferiu a gestão do Sistema de Transportes Público de Passageiros para o Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife – CTM, o que nos faz depreender que o Consórcio Grande Recife só começou a exercer suas atividades a partir da emissão da referida norma, em setembro de 2008.

A Receita Própria de R\$ 10.275.431,00 (dez milhões, duzentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e trinta e um reais), considerada no relatório dos auditores, equivale à receita dessa entidade no período de setembro a dezembro de 2008, quando deveria ter sido considerada, também, para fins de base de cálculo do limite de gastos com publicidade a receita obtida pela EMTU, já que o consórcio substituiu as atividades exercidas pela EMTU, no período de janeiro a agosto de 2008 ou uma projeção da receita do Consórcio para um exercício completo.

Assim, a título de ilustração, considerando a receita obtida pela EMTU, no período de janeiro a agosto/2008 e somando a receita do Consórcio Grande Recife, no período de setembro a dezembro/2008 teremos uma base de cálculo equitativa para fins de limite com gastos com publicidade para o exercício de 2009, a qual demonstra que o Consórcio Grande Recife não descumpriu o limite preestabelecido, conforme podemos observar do demonstrativo abaixo.

Tabela 12 - Cálculo do limite legal de gastos com publicidades para a CTM em 2009

Item	Valor
Receita Própria Bruta* da EMTU no período de janeiro a agosto de 2008	R\$ 23.293.661,35
Receita Própria Bruta* do Consórcio no período de setembro a dezembro de 2008	R\$ 11.952.544,86
Total da Receita Própria Bruta* 2008	R\$ 35.246.206,21
Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) 2009	1,04312
Receita Própria Bruta* Atualizada	R\$ 36.766.022,62
Limite para despesa com publicidade em 2009 (1% da Receita Própria Bruta Atualizada)	R\$ 367.660,23
Dispêndio com publicidade e propaganda em 2009	R\$ 96.099,48
Relação percentual entre o dispêndio e a receita atualizada	0,26%

\* Consideramos a Receita Própria Bruta, pelos mesmos motivos expostos em relação ao Complexo de Suape



Outra entidade apontada no Relatório foi a Funape, sobre a qual cabe esclarecer que em virtude de mudança administrativa na estrutura organizacional do Estado, com alteração de competências e centralização da responsabilidade quanto à política de publicidade, houve desencontro de informações entre a Funape e a Secretaria de Imprensa, fato que acarretou o descumprimento do limite correspondente. No entanto, cumpre informar que as despesas efetuadas tinham um importante alcance social para os servidores estaduais ativos e inativos.

A despesa apontada com publicidade e propaganda institucional totaliza R\$ 96.099,48 (noventa e seis mil, noventa e nove reais e quarenta e oito centavos). A Funape possui um dos menores limites com publicidade, que no exercício de 2009 totalizou o montante de R\$ 14.587,83 (quatorze mil, quinhentos e oitenta e sete reais e oitenta e três centavos) superando apenas o limite da Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária (Apevisa). Ressalte-se que aquele limite está muito aquém da necessidade dessa entidade, considerando que a sua missão institucional é gerir o Sistema Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco, assegurando a satisfação dos beneficiários e a solidez financeira para um público alvo de aproximadamente 223.996 servidores, entre ativos e inativos, o que implica na necessidade de manutenção constante de informações aos referidos servidores.

Observamos que as despesas executadas na natureza de despesa 3.3.90.39.92 – Publicidade e Propaganda Institucional, no ano de 2009, tiveram o objetivo de disseminar a cultura previdenciária entre os servidores do Estado, bem como colocar na pauta desses servidores o tema da Responsabilidade Social.

Conforme dito anteriormente, o descumprimento do limite decorreu da interpretação equivocada da Funape, em função da mudança de procedimentos na política de comunicação do Estado, efetuada por meio do Decreto Estadual nº 30.223/2007 que aprovou o Regulamento da Secretaria Especial de Imprensa, como também definiu, pela disposição contida no art. 4º, que a política de comunicação do Estado, inclusive da administração indireta será centralizada naquela Secretaria, conforme transcrição a seguir:

*fund*