



## 3 Gestão Orçamentária

### 3.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamento

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

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

Art. 124.

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

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

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

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

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

#### 3.1.1 Plano Plurianual - PPA

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 124/2015, de 02 de outubro de 2015, encaminhou o Projeto de Lei nº 484/2015, referente ao Plano Plurianual do Estado, para o período 2016-2019, 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.

Durante o trâmite na Assembléia Legislativa, foram apresentadas oito emendas parlamentares as quais foram rejeitadas. Houve também a apresentação de uma



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

emenda de redação alterando a ementa do Projeto de Lei nº 484/2015, apresentada pelo presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação. A referida Comissão emitiu o Parecer nº 1663/2015 aprovando o mencionado projeto de lei com a modificação proposta na emenda de redação.

Em 21 de dezembro de 2015 foi sancionada a Lei nº 15.703, que dispôs sobre o Plano Plurianual, quadriênio 2016 – 2019.

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2016, 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 prioritários ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2016.

Em 2016 não houve lei de revisão do PPA e sim a edição da própria Lei do Plano Plurianual – 2016 – 2019. Desta forma, por trazer todos os programas previstos a serem realizados no quadriênio a que se refere, não houve apresentação dos programas e ações prioritários para o exercício de 2016.

Ao longo do exercício de 2016 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.

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

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - Parte I, estabeleceu os procedimentos contábeis orçamentários. A Portaria Conjunta STN/SOF nº 01, de 10 de dezembro de 2014, aprovou a Parte I da 6ª edição do MCASP, válido em 2015 e 2016. 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 – 6ª edição, no que se refere à classificação por estrutura programática, estabelece que:

4.2.3. Classificação por Estrutura Programática  
[...]



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

4.2.3.4. Componentes da programação física

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

[...]

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

A título de exemplos temos, conforme Plano Plurianual 2016-2019, a ação 4439 – Melhoria da Eficácia da Aprendizagem do Ensino Médio – Padrão de Desempenho subdividida em subações que não podem ser agregadas tendo em vista a natureza distinta dos seus produtos a seguir descritos.

Ação – 4439 – Melhoria da Eficácia da Aprendizagem do Ensino Médio – Padrão de Desempenho			
Subação	Produto / Unidade		Meta 2016
0000 – Outras medidas	Meta Realizada / Unidade	/	1
0049 – Certificação dos alunos do ensino médio atendidos pelo Travessia	Aluno Atendido / Unidade	/	10.000
0489 – Realização de avaliação externa (SAEPE) com todos os alunos do ensino médio	Aluno Atendido / Unidade	/	85.796
A365 – Programa Ganhe o Mundo – Realização de cursos intensivos de línguas nas escolas da rede estadual	Escola Beneficiada / Unidade	/	25.000
A735 – Concurso Professor Autor – Seleção de Material de Apoio Multimídia Produzido por Docentes da Rede Estadual	Concurso Realizado / Unidade	/	350
A780 – Programa Ganhe o Mundo – Intercâmbio de alunos em outros países	Bolsa Concedida / Unidade	/	1.000
B423 – Capacitação dos profissionais da Secretaria de Educação – Padrão de desempenho no ensino médio	Profissional Capacitado / Unidade	/	14.176

**Fonte:** Plano Plurianual 2016-2019

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos como “meta realizada”, “aluno atendido”, “escola beneficiada”, “concurso realizado”, “bolsa concedida” e “profissional capacitado”. 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.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

### 3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 69/2015, de 31 de julho de 2015, encaminhou o Projeto de Lei nº 316/2015, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Durante o trâmite na Assembleia Legislativa, houve a apresentação de duas emendas, sendo uma de redação e outra aditiva, apresentadas pelo presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação. A referida Comissão emitiu o Parecer nº 843/2015 aprovando o mencionado projeto de lei com as modificações propostas nas emendas.

Em 21 de setembro de 2015 foi sancionada a Lei nº 15.586, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2016.

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

- Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual:

O artigo 2º da LDO define que as prioridades e metas da administração pública estadual estão estabelecidas nos seguintes níveis de programação: Perspectivas de atuação, objetivos estratégicos, programas e ações. Destes, apenas as perspectivas de atuação e seus objetivos estratégicos estão definidos na LDO. O § 2º do referido artigo remeteu o detalhamento dos demais níveis de programação para o projeto de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2016.

Registra-se que no exercício em análise não houve a Revisão do Plano Plurianual e sim o referido plano para o quadriênio 2016-2019.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2016, as perspectivas de atuação e os objetivos estratégicos do governo do estado para o referido exercício são:

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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

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

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

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

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2016 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.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Estabeleceu, também, a possibilidade da reserva de contingência ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais que necessitem ser abertos para reforço ou inclusão de dotações orçamentárias, caso não fosse utilizada até 30 de setembro de 2016 nos fins previstos.

Os riscos fiscais previstos foram detalhados no anexo II da LDO e estimados em R\$ 340.000.000,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Possibilidade de aprovação do PLP 45/2015, que institui a alíquota única de 3,95% para todos os produtos sujeitos à Substituição Tributária adquiridos por empresas enquadradas no Simples Nacional; e queda no consumo em virtude da crise econômica iniciada no ano de 2015, devido à queda na renda do trabalhador e com o aumento do desemprego.

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

As metas fiscais para o exercício de 2016 constaram do anexo I da LDO e estabeleceu como meta anual de Resultado Primário (diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras) o valor de R\$ 10.586.300,00. A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 998.042.000,00, estimando o montante da dívida pública consolidada em R\$ 17.054.057.800,00 ao final de 2016.

Conforme o parágrafo II, § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e 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 2016, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 553/2014, que aprovou a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente no exercício de 2016.

O modelo do anexo de metas fiscais apresentado na LDO 2016 divergiu, em parte, do modelo definido na Portaria STN nº 553/14, pois não houve a inclusão das linhas contendo os valores das Receitas Primárias advindas de PPP, Despesas Primárias geradas por PPP e Impacto do saldo das PPP. Tal fato também ocorreu no exercício de 2015.

O artigo 4º da LDO estabeleceu que o resultado primário poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária para 2016.

Em nota, constante do anexo de metas fiscais, há a indicação de que o valor do resultado primário foi “estimado com base no Decreto nº 33.714/2009, que considera as despesas primárias que não impactam o Resultado Primário, as quais constituem a “Programação Piloto de Investimentos – PPI””.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2016 correspondeu à Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deverão ser consideradas quando da apuração do resultado primário, ou seja, são subtraídas, juntamente com as demais despesas não financeiras, da receita não financeira, para obtenção do referido resultado.

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

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

A projeção de resultado primário constante da LDO 2016, se levado em consideração, quando do seu cálculo, o valor dos investimentos do PPI estimado na LDO, constante em nota explicativa do Anexo I da referida Lei, no valor de R\$ 479.390.710,00, passaria dos R\$ 10.586.300,00 *positivos* para R\$ 468.804.410,00 *negativos*, conforme demonstrado a seguir.

**Em R\$ 1,00**

Descrição	Resultado presente na LDO que não considera os valores do PPI na despesa primária	Resultado considerando os valores do PPI na despesa primária
Receitas Primárias (I)	27.414.144.000,00	27.414.144.000,00
Despesas Primárias(II)	27.403.557.700,00	27.882.948.410,00
Resultado Primário (I-II)	10.586.300,00	-468.804.410,00

**Fonte:** Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016

Registra-se que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2016, (Doc. 02, páginas 419 e 420), traz os cálculos embasados nas orientações da referida Portaria da STN. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 777.413.148,91 positivos.

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

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 125/2015, de 02 de outubro de 2015, encaminhou o Projeto de Lei nº 485/2015, referente à Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016, 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.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Durante o trâmite na Assembleia Legislativa, houve a apresentação de 710 emendas das quais 668 foram aprovadas e 42 rejeitadas. A Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação emitiu o Parecer nº 1.666/2015 aprovando o mencionado projeto de lei com as modificações propostas nas emendas, submetendo-o ao Plenário da Assembleia Legislativa.

Em 28 de dezembro de 2015 foi sancionada a Lei nº 15.705, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2016, 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 2016.

<b>Em R\$</b>	
<b>Tipo de Orçamento</b>	<b>Valor</b>
Orçamento Fiscal	31.042.231.800,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.536.955.000,00
Total	32.579.186.800,00

**Fonte:** Lei Orçamentária 2016

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 3.238.101.400,00, para 2016.

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

- **Inciso I:** autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal, até o limite de 15% da receita corrente estimada. Não houve operação deste tipo em 2016;
- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2016 até o valor de R\$ 1.691.590.000,00, mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita. Em 2016 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 321.858.809,25;
- **Inciso III:** autorizou a dar como garantias das operações de crédito de que tratam os incisos anteriores, receitas de ICMS e FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de educação e saúde;
- **Inciso IV:** autorizou o Governo do Estado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite correspondente a 20% do total da despesa fixada na LOA. Para o orçamento fiscal esse limite correspondeu ao valor total de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

R\$ 6.208.446.360,00. Verificou-se que o montante utilizado R\$ 4.810.804.388,28<sup>1</sup>, ficou abaixo do valor autorizado, correspondendo a 77,49% 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 financiados por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2016 todas as unidades orçamentárias respeitaram o limite autorizado neste inciso V da Lei Orçamentária;
- **Inciso VI:** Excluiu do limite para abertura de créditos suplementares diretamente por decreto aqueles cujas fontes de abertura sejam convênios e operações de crédito não previstos, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias. Na lei orçamentária foram explicitados os convênios e as operações de crédito contemplados nas suas previsões. Observou-se, entretanto, que, quando da abertura dos créditos suplementares cujas fontes foram convênios, houve decretos com a indicação de exclusão do limite mencionado, previsto neste inciso da LOA, mesmo nos casos em que os convênios já estavam contemplados nas previsões da Lei Orçamentária para o exercício de 2016. O Detalhamento dos mencionados convênios estão mais adiante no tópico “Convênios que não devem ser excluídos do limite para abertura de créditos suplementares por decreto”.

Na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2016 foram seguidas as determinações contidas na Lei 15.586, de 21 de setembro de 2015, LDO para 2016, 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 2016 apresentou a relação dos investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI, detalhando o montante correspondente aos

---

<sup>1</sup> Este valor já contempla a inclusão dos valores dos convênios, previstos na LOA, que serviram como fonte para abertura de crédito suplementar, por decreto, ao longo do exercício de 2016. O valor total dos convênios que não se enquadraram na exclusão prevista no inciso VI do artigo 10 da LOA foi de R\$ 38.146.988,72 (O detalhamento do referido valor encontra-se no tópico “Convênios que não devem ser excluídos do limite para abertura de créditos suplementares por decreto”). Este valor somado aos R\$ 4.772.657.399,56, proveniente dos demais decretos de crédito suplementar que não tiveram como fonte de abertura os convênios e Operações de Crédito, totaliza o montante de R\$ 4.810.804.388,28.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

programas de governo selecionados. O valor total foi fixado em R\$ 399.209.000,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$ 279.797.000,00 do programa “Ampliação do Acesso à Água e Esgotamento Sanitário”; R\$ 119.412.000,00 do programa “Ampliação e Melhoramento da Malha Viária do Estado – Caminhos da Integração”.

Conforme nota constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO e do Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA, exercício 2016, o valor total do PPI foi deduzido quando do cálculo do resultado primário nestes demonstrativos. Registra-se que esse procedimento difere da metodologia definida pela STN.

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

Os valores das receitas total e primárias, das despesas total e primárias, assim como do resultado primário, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2016, diferiram do previsto na LDO/2016. Em nota explicativa deste demonstrativo, a SEPLAG/SEFAZ, informou que tais diferenças “decorreram de acréscimo da Receita no valor de R\$ 1.647.818.700,00 do qual R\$ 1.510.446.000,00 justifica-se pelo retorno da sistemática de cobertura do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social do Estado por meio de execução orçamentária, consoante Acórdão do Tribunal de Contas do Estado N° 0938/2015, cujas providências foram adotadas posteriormente ao encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016. Ademais, foram revistas as estimativas de receitas oriundas de convênios e operações de crédito. Outrossim, como resultado de remanejamentos de valores dos tetos orçamentários, por solicitação dos Órgãos detentores de seus Programas, houve a necessidade de ajustes na PPI, alterando, em consequência, o valor do resultado primário da LOA 2016”.

**Resultado Primário** – Aumento da meta de resultado primário de R\$.10.586.300,00 para R\$ 68.746.500,00 milhões.

Registra-se que o valor da projeção de resultado primário constante da LOA 2016, presente no Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal, se levado em consideração o entendimento da STN, passaria de R\$ 68.746.500,00 **positivos** para R\$ 330.462.500,00 **negativos**, devido ao acréscimo, no valor das despesas primárias que impactam o resultado primário, dos investimentos descritos no PPI, no valor de R\$ 399.209.000,00. Ver tópico “Projeção de Metas Fiscais – LDO” deste relatório.

**Resultado Nominal** - o Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2016 manteve a meta de resultado nominal, que se refere à diferença entre o saldo da Dívida Consolidada em 31 de dezembro de 2016 com o saldo da referida dívida em 31 de dezembro do ano anterior, em R\$ 998.042.000,00, prevista na LDO.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

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

A Lei Orçamentária Anual para 2016 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 20.076.738.300,00, 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 2015 a reserva de contingência constante da LOA 2016 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 100.383.691,50. Entretanto, a LOA 2016 trouxe o valor R\$ 100.460.500,00 como sendo o da reserva de contingência, ou seja, acima 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 2016 as seguintes empresas:

- Companhia Editora de Pernambuco – CEPE;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A – LAFEPE;
- SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros;
- Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA;
- Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD-DIPER;
- Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS;
- Porto do Recife S/A;
- Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – COPERTRENS;
- Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A - AGEFEPE.

Observou-se que houve, em 2016, uma diminuição no montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando de R\$ 1.653.360.000,00, em 2015, para R\$ 1.536.955.000,00, em 2016.

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

A Lei Orçamentária Anual 2016 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

A apresentação de metas físicas na Lei Orçamentária Anual encontra-se respaldada no princípio orçamentário da transparência. O conhecimento dos aspectos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

relacionados aos gastos públicos é de suma importância, pois proporciona informações de melhor qualidade aos cidadãos.

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

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

Em 2016 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 4.891.995.166,77, que representou aproximadamente 15,76% do total da despesa fixada inicialmente no orçamento fiscal de R\$ 31.042.231.800,00.

Os créditos abertos foram do tipo suplementar, especial e extraordinário. Essas alterações orçamentárias estão apresentadas a seguir, de forma resumida.

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

**Em R\$**

<b>Crédito Adicional</b>	<b>Tesouro</b>	<b>Outras Fontes</b>	<b>Todas as Fontes</b>
Suplementar	3.913.294.674,46	930.377.713,82	4.843.672.388,28
Especial	24.398.210,88	-	24.398.210,88
Extraordinário	23.924.567,61	-	23.924.567,61
<b>Total</b>	<b>3.961.617.452,95</b>	<b>930.377.713,82</b>	<b>4.891.995.166,77</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2016.

No exercício de 2016 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 99,01%. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 0,50% do total de créditos adicionais, e o crédito extraordinário a 0,49% do referido total.

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

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2016:

#### **Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais - Orçamento Fiscal 2016 – Todas as Fontes**

**Em R\$**

<b>Credito Adicional</b>	<b>Fonte para abertura dos créditos adicionais</b>				
	<b>Anulação</b>	<b>Excesso de Arrecadação</b>	<b>Convênio</b>	<b>Superávit Financeiro</b>	<b>Operação de Crédito</b>
Suplementar	3.755.995.310,17	186.037.500,78	71.014.988,72	830.624.588,61	-
Especial	24.398.210,88	-	-	-	-
Extraordinário	22.924.567,61	-	-	1.000.000,00	-
<b>Total</b>	<b>3.803.318.088,66</b>	<b>186.037.500,78</b>	<b>71.014.988,72</b>	<b>831.624.588,61</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2016.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal correspondeu a 77,75% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas. Os superávits financeiros serviram como fonte de abertura em 17,00% dos créditos adicionais, o excesso de arrecadação a 3,80% e os convênios a 1,45%.

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 3,51% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 31,04 para R\$ 32,13 bilhões.

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

### **Anulação**

A maioria dos créditos adicionais teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. Ao final do exercício, aproximadamente 12,25% das dotações inicialmente constantes do orçamento fiscal foram anuladas.

#### *Anulação da dotação prevista para reserva de contingência*

A dotação inicialmente fixada para a reserva de contingência na Lei Orçamentária para 2016 foi de R\$ 100.460.500,00.

Ao longo do exercício não houve a necessidade de utilização da referida dotação no atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A Lei nº 15.586, de 21 de setembro de 2015 (LDO 2016), em seu artigo 22, § 2º, estipulou que, na hipótese de não utilização da referida dotação nos fins previstos até 30 de setembro de 2016, esta poderia ser destinada a cobertura de créditos suplementares e especiais.

A partir de 06 de outubro de 2016, a reserva de contingência passou a ser anulada em favor das seguintes unidades orçamentárias:

<b>UOs favorecidas pela anulação da reserva de contingência inicialmente fixada</b>		<b>Em R\$</b>
<b>Unidade Orçamentária - UO</b>		<b>Valor</b>
<b>Código</b>	<b>Nome</b>	
00124	Secretaria de Defesa Social - Administração Direta	44.557.134,08
00208	Fundo Estadual de Saúde - FES-PE - Administração Direta	30.800.000,00
00126	Secretaria da Controladoria Geral do Estado - Administração Direta	6.280.375,72
00107	Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - Administração Direta	4.284.013,00
00109	Secretaria da Fazenda - Administração Direta	3.103.062,83



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

00505	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM	2.150.000,00
00603	Empresa de Turismo de Pernambuco Governador Eduardo Campos - EMPETUR	1.956.176,06
00110	Secretaria da Casa Civil - Administração Direta	1.691.600,00
00303	Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE	1.454.340,86
00405	Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia - FACEPE	782.246,83
00501	Instituto Agrônômico de Pernambuco - IPA	777.424,00
00102	Gabinete do Vice-Governador - Administração Direta	541.710,39
00117	Recursos sob Supervisão da Secretaria de Administração - Administração Direta	500.000,00
00116	Secretaria de Desenvolvimento Econômico - Administração Direta	426.738,71
00140	Gabinete de Projetos Estratégicos - Administração Direta	169.000,00
00504	Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal - EPTI	156.702,34
00123	Secretaria das Cidades - Administração Direta	150.000,00
00139	Secretaria de Habitação - Administração Direta	24.046,31
<b>Total</b>		<b>99.804.571,13</b>

**Fonte:** Decretos 43.599, 43.607, 43.651, 43.654, 43.668, 43.671, 43.680, 43.695, 43.703, 43.705, 43.709, 43.714, 43.716, 43.717, 43.736, 43.745, 43.771, 43.773, 43.778, 43.793, 43.860, 43.899, 43.928, todos do ano de 2016.

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

O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. A título de exemplo, temos o decreto 42.775, de 15 de março de 2016, cujas fontes de anulação de dotação foram de recursos de convênios (0102) e operações de crédito (0103 e 0140) e a suplementação da dotação foi realizada na fonte de recursos ordinários (0101). Os recursos ordinários têm como lastro as receitas provenientes de impostos cuja destinação no início do ano é em sua totalidade distribuída em diversas dotações presentes na LOA. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescendo dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida. Tal fato vem possibilitando o estouro das fontes de recursos, em especial a fonte 0101 – Recursos Ordinários, cuja disponibilidade financeira apresenta-se negativa. Convém ressaltar que, caso haja arrecadação acima do previsto, existe a fonte de abertura de crédito “Excesso de Arrecadação”.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 6ª edição (válido para o exercício de 2016) em seu anexo de “Perguntas e Respostas” (Procedimentos Contábeis Orçamentários) apresenta o seguinte questionamento: “3 – Na movimentação de recursos orçamentários, mediante a abertura de créditos adicionais, devem ser observadas as fontes de recursos, ou seja, não poderão ser cancelados os recursos de uma fonte para suplementar outra fonte (fontes diferentes)?”. Em resposta temos a seguinte 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 a vinculação do recurso disponível.”.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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

### Excesso de Arrecadação

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, em 2016, alcançaram o montante de R\$ 186.037.500,78, assim distribuídos, por item de receita:

			Em R\$
Código da Receita	Descrição	Valor	%
1121.99.01	Outras Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia – Arrecad.	3.200.000,00	1,72%
1122.99.01	Outras Taxas pela Prestação de Serviços – Arrecadação	10.800.000,00	5,81%
1325.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários	3.832.738,63	2,06%
1390.00.00	Outras Receitas Patrimoniais	2.000.000,00	1,08%
1721.01.13	Cota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico- CIDE	36.785.513,62	19,77%
1730.03.00	Transferência para o Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE	71.386.175,81	38,37%
1922.96.00	Ressarcimento de Despesa com Pessoal à Disposição	537.386,16	0,29%
1990.22.00	Receita de Terceirização da Folha de Pagamento dos Agentes Públicos	1.550.000,00	0,83%
1990.99.01	Outras Receitas - Arrecadação	16.057.360,00	8,63%
2215.00.00	Alienação de Veículos	96.569,40	0,05%
7600.05.99	Outros Serviços de Saúde - Operações Intraorçamentárias	39.791.757,16	21,39%
	<b>Total</b>	<b>186.037.500,78</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2016.

### Convênio

A LDO para 2016, 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 celebrados ou reativados durante o exercício de 2016 e não previstos na Lei Orçamentária Anual.

Os créditos adicionais abertos em 2016, cujas fontes de financiamento foram convênios, alcançaram o montante de R\$ 71.014.988,72. As receitas de convênios previstas na LOA de 2016 acrescidas dos excessos de arrecadação dessas receitas, provenientes dos créditos adicionais, totalizaram uma previsão de convênios no

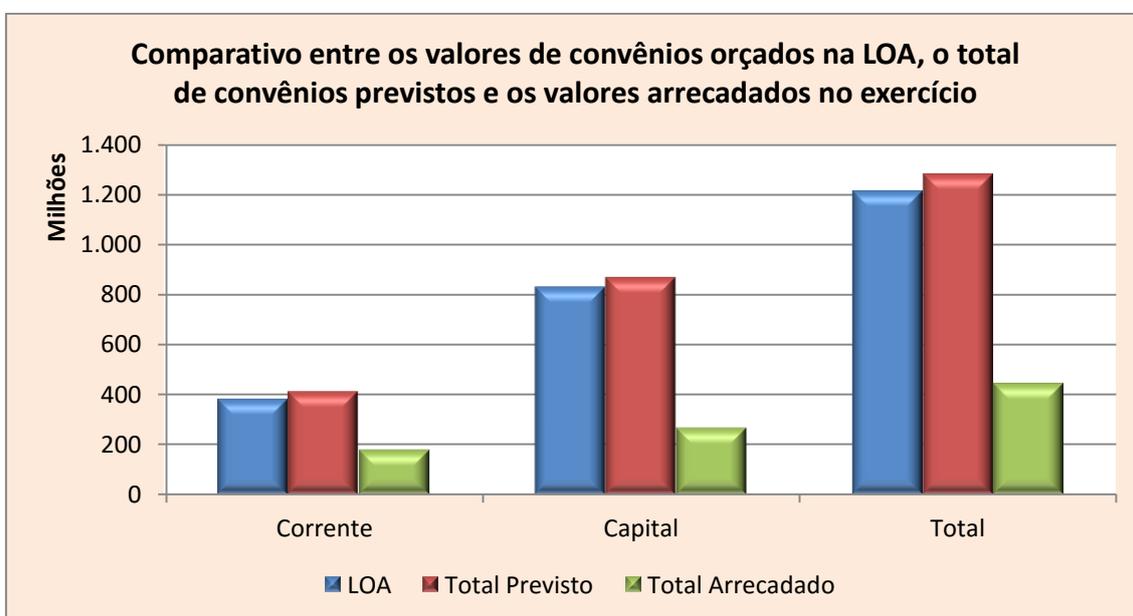


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

valor de R\$ 1.281.979.988,72. Observou-se, entretanto, que a expectativa desta receita não se concretizou, haja vista a arrecadação total de convênios que representou apenas 34,45% do total previsto para esta fonte de financiamento. Ver quadro e gráfico a seguir:

Em R\$				
Convênio	LOA	Créditos	Total Previsto	Total Arrecadado
Corrente	381.672.000,00	31.944.370,02	413.616.370,02	<b>177.542.875,90</b>
Capital	829.293.000,00	39.070.618,70	868.363.618,70	<b>264.073.679,17</b>
<b>Total</b>	<b>1.210.965.000,00</b>	<b>71.014.988,72</b>	<b>1.281.979.988,72</b>	<b>441.616.555,07</b>

**Fontes:** Lei Orçamentária para 2016 – Lei 15.705, de 28 de dezembro de 2015, Créditos adicionais abertos durante o exercício de 2016, e Balanço Geral do Estado 2016.



**Fonte:** Lei Orçamentária para 2016, Créditos adicionais do exercício de 2016 e Balanço Geral do Estado 2016

### Superávit Financeiro

Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2015, constatou-se suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais abertos com base em superávit financeiro, no valor de R\$ 831.624.588,61, ao longo do exercício de 2016.

### Operações de crédito

Ao longo de 2016 não foram abertos créditos adicionais com base em operações de crédito não previstas na LOA.



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

Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2016, não foram considerados os valores das dotações que tiveram como fonte de financiamento os convênios novos bem como as operações de crédito que não foram incluídos nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei.

Observou-se que todos os decretos de créditos suplementares abertos ao longo de 2016, cujas fontes de financiamento tenham sido convênio (não houve abertura de créditos suplementares com a fonte operações de crédito), trouxeram no seu preâmbulo a indicação de se tratar do disposto no inciso VI da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2016, ou seja, que não entrariam para o cálculo do limite previsto no inciso IV da referida lei por se tratar de convênios não previstos quando da elaboração da mesma. Entretanto, quando confrontados esses convênios com os discriminados no “Demonstrativo dos Convênios Previstos” presentes na LOA de 2016, verificou-se que houve alguns previstos na referida lei orçamentária, e, por conseguinte, deveriam entrar no cálculo do limite autorizado ao Poder Executivo para abertura de crédito suplementar por meio de decreto.

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

Em 2016 foi observado que no referido demonstrativo houve a previsão, em muitas unidades orçamentárias, de convênios que não trouxeram sua discriminação completa, havendo a informação apenas de que seriam convênios “A Captar” ou pelo Tesouro ou pela entidade da Administração Indireta, apresentando as codificações 0102000000 e 0242000000, respectivamente.

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

A seguir temos os valores considerados como inseridos na exceção prevista no inciso VI da LOA 2016 dos decretos que abriram créditos suplementares com base em convênios:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Em R\$

Valor Total dos Convênios no Decreto	Valor dos Convênios Previstos na LOA	Convênios Especificados nos Decretos
<b>Decreto 42.736, de 02 de março de 2016 (Unidade Orçamentária 00120)</b>		
R\$ 585.791,42	Fonte: 0102003912 = R\$ 900.000,00; Fonte: 0102000000 = R\$ 7.803.000,00.	Convênio 4311, celebrado com a Coordenação Geral de Recursos Logísticos/MCT; Convênio nº 3912, celebrado com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 0,00</b> (valor do decreto é menor que o valor previsto na LOA)		
<b>Decreto 42.780, de 15 de março de 2016 (Unidade Orçamentária 00308)</b>		
R\$ 1.825.500,00	Fonte: 0242000000 = R\$ 1.003.000,00.	Convênio 3671, de 15/09/2010, celebrado com o BNDES.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 847.500,00</b> (diferença entre R\$ 1.825.500,00 – R\$ 1.003.000,00)		
<b>Decreto 42.780, de 15 de março de 2016 (Unidade Orçamentária 00308)</b>		
R\$ 460.500,00	Fonte: 0242000000 = R\$ 1.003.000,00. (já considerada no decreto anterior)	Convênio 4145, de 31/12/2013, celebrado com a SUDENE; Convênio 4146, de 31/12/2013, celebrado com a SUDENE; Convênio 3961, de 31/12/2013, celebrado com a SUDENE;
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 460.500,00</b>		
<b>Decreto 42.892, de 08 de abril de 2016 (Unidade Orçamentária 00115)</b>		
R\$ 31.560.000,00	Sem previsão na LOA.	Convênio 4286, de 07/08/2014, celebrado com a Caixa Econômica Federal.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 31.560.000,00</b>		
<b>Decreto 42.980, de 29 de abril de 2016 (Unidade Orçamentária 00113)</b>		
R\$ 27.000.000,00	Fonte 0102000000 = R\$ 69.779.000,00	Convênio 4142, de 02/12/2013, celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 0,00</b> (valor do decreto é menor que o valor previsto na LOA)		
<b>Decreto 43.238, de 04 de julho de 2016 (Unidade Orçamentária 00312)</b>		
R\$ 95.878,60	Fonte 0242000000 = R\$ 460.000,00	Convênio 821.561/2015, celebrado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 0,00</b> (valor do decreto é menor que o valor previsto na LOA)		
<b>Decreto 43.240, de 04 de julho de 2016 (Unidade Orçamentária 00404)</b>		
R\$ 646.665,25	Fonte 0242000000 = R\$ 840.000,00	Convênio 4224, de 29/12/2013, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde; Convênio 4341, de 13/11/2014, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde; Convênio 4343, de 18/11/2014, celebrado com o Fundo Nacional de Saúde.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 0,00</b> (valor do decreto é menor que o valor previsto na LOA)		
<b>Decreto 43.617, de 11 de outubro de 2016 (Unidade Orçamentária 00103)</b>		
8.840.663,45	Fonte: 0102004355 = R\$ 5.000.000,00;	Convênio 4355/2015, celebrado com o Ministério da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

	Fonte: 0102000000 = R\$ 7.006.000,00.	Integração Nacional; Convênio 4357/2015, celebrado com o Ministério da Integração Nacional.
Valor a ser considerado como a exceção prevista no inciso VI da LOA = <b>R\$ 0,00</b> (valor do decreto é menor que o valor previsto na LOA)		

**Fonte:** Decretos de créditos suplementares abertos em 2016 e Lei Orçamentária Anual 2016.

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

Conforme o levantamento realizado, presente na tabela anterior, dos R\$ 71.014.988,72, referentes aos créditos suplementares abertos com base em convênios, apenas o valor de R\$ 32.868.000,00 está inserido na exceção prevista no inciso VI da LOA, estando os R\$ 38.146.988,72 restantes incluídos no montante a ser considerado quando da verificação do limite estabelecido no inciso IV da LOA.

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

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

### **Orçamento da Defensoria Pública**

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

O orçamento da Defensoria Pública Estadual vem apresentando incrementos constantes desde a obtenção de sua autonomia financeira, fato que pode ser verificado na evolução da despesa autorizada ao longo de período de 2008 a 2016, demonstrada na tabela e gráfico a seguir.

#### Despesa Autorizada – Defensoria Pública

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

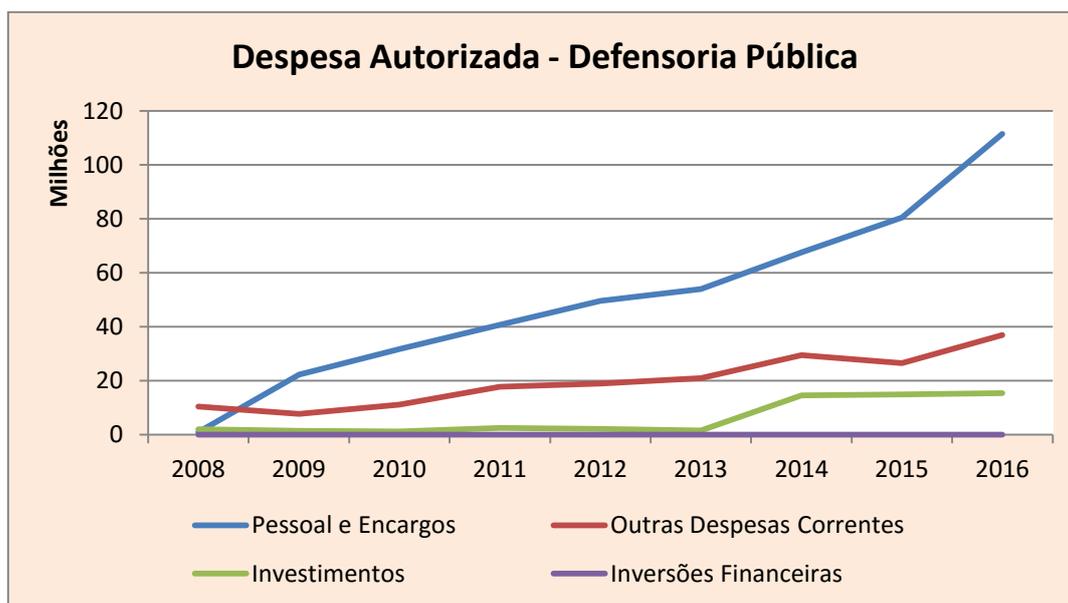


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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

Fonte: e-Fisco

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



Fonte: e-Fisco

Entretanto, 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 contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.

### 3.2 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Consolidado, apresentado no Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 226), reúne as receitas e despesas relativas às unidades orçamentárias integrantes do Orçamento Fiscal.

Em R\$

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = b - a)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>28.433.077.800,00</b>	<b>28.650.963.101,40</b>	<b>29.607.751.142,63</b>	<b>956.788.041,23</b>
Receita Tributária	13.625.657.000,00	13.639.657.000,00	14.108.324.478,90	468.667.478,90
Receita de Contribuições	4.486.669.000,00	4.486.669.000,00	4.693.739.729,14	207.070.729,14
Receita Patrimonial	236.024.000,00	241.856.738,63	485.126.500,02	243.269.761,39
Receita Agropecuária	1.126.000,00	1.126.000,00	2.136.977,13	1.010.977,13
Receita Industrial	882.000,00	882.000,00	666.610,69	(215.389,31)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = b - a)
Receita de Serviços	527.040.200,00	566.831.957,16	526.970.741,49	(39.861.215,67)
Transferências Correntes	9.085.559.600,00	9.225.675.659,45	8.980.112.401,39	(245.563.258,06)
Outras Receitas Correntes	470.120.000,00	488.264.746,16	810.673.703,87	322.408.957,71
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2.609.154.000,00</b>	<b>2.648.321.188,10</b>	<b>642.944.716,16</b>	<b>(2.005.376.471,94)</b>
Operações de Crédito	1.691.590.000,00	1.691.590.000,00	321.858.809,25	(1.369.731.190,75)
Alienação de Bens	218.000,00	314.569,40	2.329.380,22	2.014.810,82
Amortizações de Empréstimos	0,00	0,00	1.312.501,59	1.312.501,59
Transferências de Capital	848.702.000,00	887.772.618,70	266.425.680,94	(621.346.937,76)
Outras Receitas de Capital	68.644.000,00	68.644.000,00	51.018.344,16	(17.625.655,84)
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (I)</b>	<b>31.042.231.800,00</b>	<b>31.299.284.289,50</b>	<b>30.250.695.858,79</b>	<b>(1.048.588.430,71)</b>
REFINANCIAMENTO (II)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (III) = (I + II)</b>	<b>31.042.231.800,00</b>	<b>31.299.284.289,50</b>	<b>30.250.695.858,79</b>	<b>(1.048.588.430,71)</b>
DÉFICIT (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL (V) = (III + IV)</b>	<b>31.042.231.800,00</b>	<b>31.299.284.289,50</b>	<b>30.250.695.858,79</b>	<b>(1.048.588.430,71)</b>
SADOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)		831.624.588,61	831.624.588,61	0,00
Superávit Financeiro		831.624.588,61	831.624.588,61	0,00
Reabertura de Créditos Adicionais		0,00	0,00	0,00

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo da Dotação (i = f - e)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	27.419.808.300,00	29.024.784.840,08	27.842.683.622,27	27.842.683.622,27	26.907.018.003,23	1.182.101.217,81
Pessoal e Encargos Sociais	15.799.566.600,00	16.267.002.947,70	15.953.101.652,14	15.953.101.652,14	15.865.773.482,90	313.901.295,56
Juros e Encargos da Dívida	605.250.000,00	528.230.484,49	519.535.966,11	519.535.966,11	519.525.345,84	8.694.518,38
Outras Despesas Correntes	11.014.991.700,00	12.229.551.407,89	11.370.046.004,02	11.370.046.004,02	10.521.719.174,49	859.505.403,87
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	3.354.850.000,00	3.037.173.836,66	2.184.406.209,24	2.184.406.209,24	2.057.653.511,37	852.767.627,42
Investimentos	2.171.205.500,00	1.936.009.329,95	1.136.616.873,43	1.136.616.873,43	1.015.673.046,00	799.392.456,52
Inversões Financeiras	413.206.000,00	346.513.635,89	305.530.100,82	305.530.100,82	299.721.230,38	40.983.535,07
Amortização da Dívida	770.438.500,00	754.650.870,82	742.259.234,99	742.259.234,99	742.259.234,99	12.391.635,83
<b>RESERVA DE CONTIGÊNCIA</b>	100.460.500,00	655.928,87	0,00	0,00	0,00	655.928,87
<b>RESERVA DO RPPS</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (X)</b>	<b>30.875.118.800,00</b>	<b>32.062.614.605,61</b>	<b>30.027.089.831,51</b>	<b>30.027.089.831,51</b>	<b>28.964.671.514,60</b>	<b>2.035.524.774,10</b>
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XI)	167.113.000,00	68.294.272,50	64.938.162,08	64.938.162,08	64.938.162,08	3.356.110,42
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XII) = (X + XI)</b>	<b>31.042.231.800,00</b>	<b>32.130.908.878,11</b>	<b>30.092.027.993,59</b>	<b>30.092.027.993,59</b>	<b>29.029.609.676,68</b>	<b>2.038.880.884,52</b>
SUPERÁVIT (XIII)			158.667.865,20			
<b>TOTAL (XIV) = (XII + XIII)</b>	<b>31.042.231.800,00</b>	<b>32.130.908.878,11</b>	<b>30.250.695.858,79</b>	<b>30.092.027.993,59</b>	<b>29.029.609.676,68</b>	<b>2.038.880.884,52</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 (doc. 2, p. 226)

Analisando o balanço orçamentário apurado ao final de 2016, observou-se que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo sido a receita arrecadada maior que a despesa empenhada em R\$ 158.667.865,20;
- A previsão atualizada da receita, no montante de R\$ 31.299.284.289,50, contempla os valores dos acréscimos causados pela abertura dos créditos adicionais provenientes do excesso de arrecadação, incluindo os convênios, e operações de créditos não previstos na LOA 2016;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 831,62 milhões de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi inferior a inicialmente estimada na LOA em 2,55%, e a autorizada em 3,35%;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 1,09 bilhão, incrementando o orçamento fiscal em 3,51%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa realizada) de R\$ 2,04 bilhões.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

### 3.2.1 Receita Orçamentária

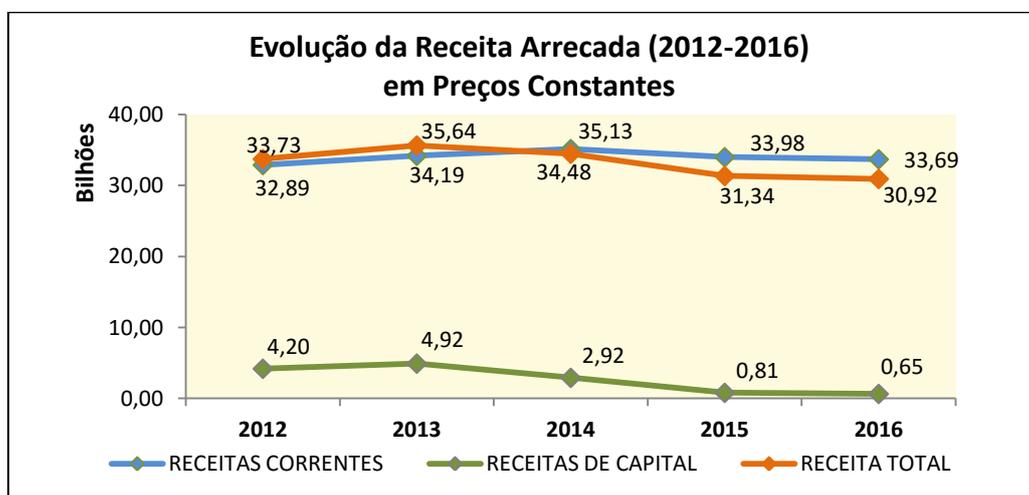
A receita do Estado no exercício de 2016 foi de R\$ 30,25 bilhões. Este valor comporta as receitas arrecadadas pelo Estado subtraídas das transferências destinadas ao FUNDEB. O quadro a seguir ilustra o comparativo entre a receita arrecadada de 2016 em relação à arrecadação do ano de 2015. Observa-se que houve um aumento de 9,21% na arrecadação da receita corrente no ano de 2016, em contrapartida houve uma diminuição de 11,84% na receita de capital.

Receita de todas as fontes	Ano		Em R\$ Variação entre a receita de 2015 e a de 2016 (%)
	2016	2015	
Receita Corrente após Deduções*	29.607.751.142,63	27.111.471.624,09	9,21
Receita Capital	642.944.716,16	729.300.310,88	11,84
<b>Receita Total</b>	<b>30.250.695.858,79</b>	<b>27.840.771.934,97</b>	<b>8,66</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016.

Nota: \* Deduções referentes às transferências ao FUNDEB.

Segue gráfico demonstrando a evolução da receita arrecadada, em valores constantes, ou seja, expressos a preços de dezembro de 2016, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV de 2012 a 2016, conforme dados do Balanço Geral do Estado.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2016, Quadro 84 (doc. 2, p. 522).

Nota 1: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2016, calculados pelo IGP – DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) da FGV.

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

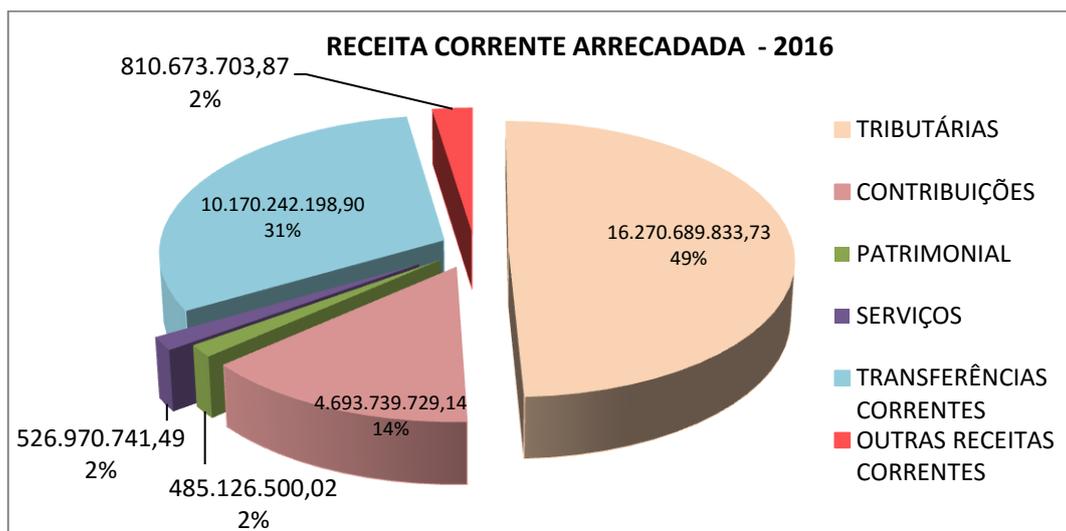
Observa-se que a receita total variou de R\$ 33.725.065.016,80, em 2012, para R\$ 30.921.209.096,60, em 2016. As receitas correntes apresentaram um crescimento no período compreendido entre 2012 e 2014, tendo havido uma queda nos



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

anos de 2015 e 2016. As receitas de capital apresentaram um crescimento nos primeiros anos do período em análise sofrendo uma queda nos anos finais (2014 a 2016).

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2016, *em preços correntes*.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 - Quadro 83 (doc. 2, p. 521)

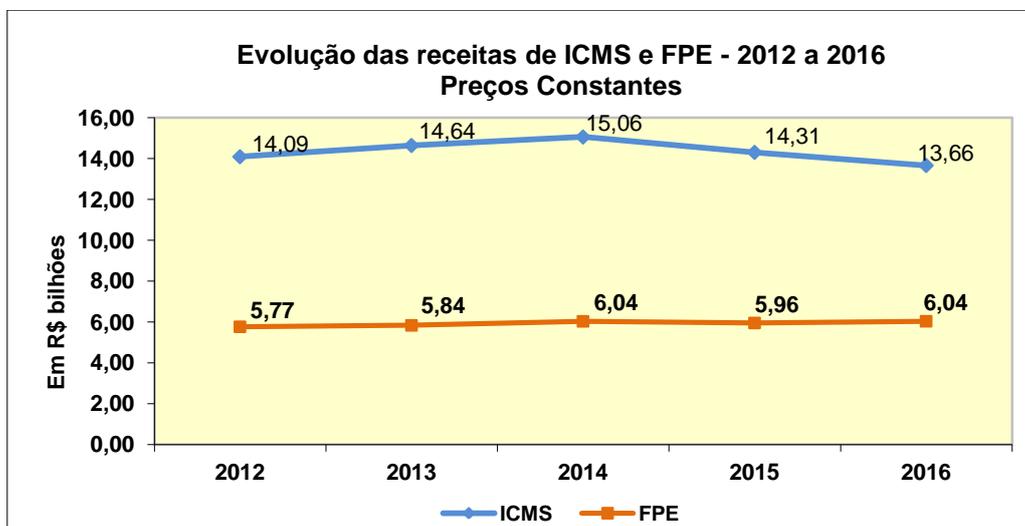
Observando o gráfico anterior, constata-se que em 2016:

- As receitas tributárias somadas às transferências correntes respondem por grande parte da receita corrente, tendo representado 80% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 13.365.928.060,32, tendo este representado 82% dessas receitas;
- As transferências recebidas do FUNDEB e as da complementação da União ao FUNDEB, no valor de R\$ 2.058.724.761,33, juntamente com a cota parte do FPE, no valor de R\$ 5.912.358.210,45, representam 78% das transferências correntes.

O quadro a seguir demonstra o comportamento das receitas de ICMS e FPE, *a preços constantes*, no período de 2012 a 2016:



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2016 - Quadro 84 (doc. 2, p. 522).

**Nota:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2016, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.

Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS apresentou um crescimento real de 6,8% no período (2012 a 2014) passando a cair nos anos de 2015 e 2016. Em relação a receita do FPE observa-se um crescimento real de 4,63% entre os anos de 2012 a 2014. No ano de 2015 houve uma redução de R\$ 80 milhões voltando a crescer em 2016.

As receitas de capital, em 2016, somaram R\$ 642.944.716,16. Desse total, a quantia de R\$ 321.858.809,25 refere-se a operações de crédito, representando 50% 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 2016 - Quadro 84 (doc. 2, p. 522).

**Nota:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2016, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Observa-se que no período de 2012 a 2014 as receitas de operações de crédito chegaram a casa dos bilhões sendo o ano de 2013 o que apresentou o maior volume, chegando a R\$ 3,66 bilhões. Em 2015, registra-se uma forte queda, ficando em R\$ 460,99 milhões, e em 2016 essas receitas continuaram diminuindo, chegando a R\$ 325,14 milhões ao final do exercício.

### **3.2.2 Despesa Orçamentária**

No exercício de 2016 foram empenhados R\$ 30.250.695.858,79, dos quais R\$ 1.062.418.316,91 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).

#### **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.

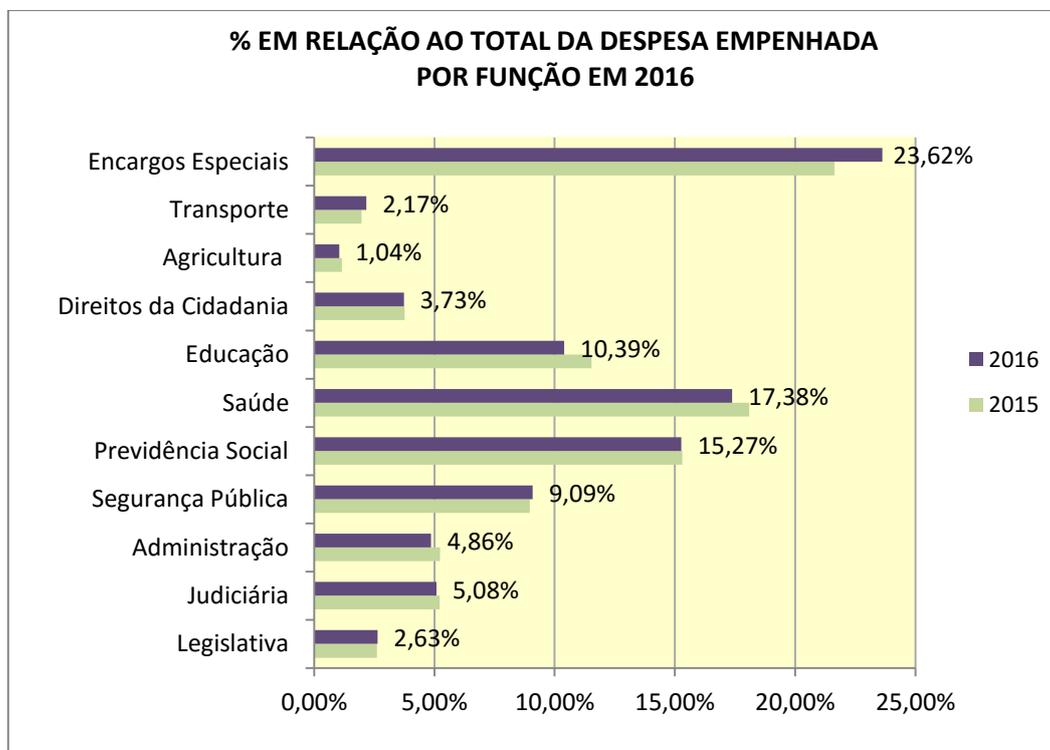
#### **A Despesa por Função**

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 2016 (R\$ 30.250.695.859,79).

As funções *Assistência Social* (0,21%), *Trabalho* (0,81%), *Cultura* (0,28%), *Urbanismo* (0,75%), *Habitação* (0,30%), *Saneamento* (0,41%), *Gestão Ambiental* (0,94%), *Ciência e Tecnologia* (0,31%), *Organização Agrária* (0,02%), *Indústria* (0,12%), *Comércio e Serviços* (0,54%), *Comunicações* (0,01%), *Energia* (0,00%), *Desporto e Lazer* (0,03%) não estão visualizadas no gráfico abaixo, pois só foram selecionadas as funções que tiveram um percentual acima de 1% em relação ao total da despesa empenhada.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



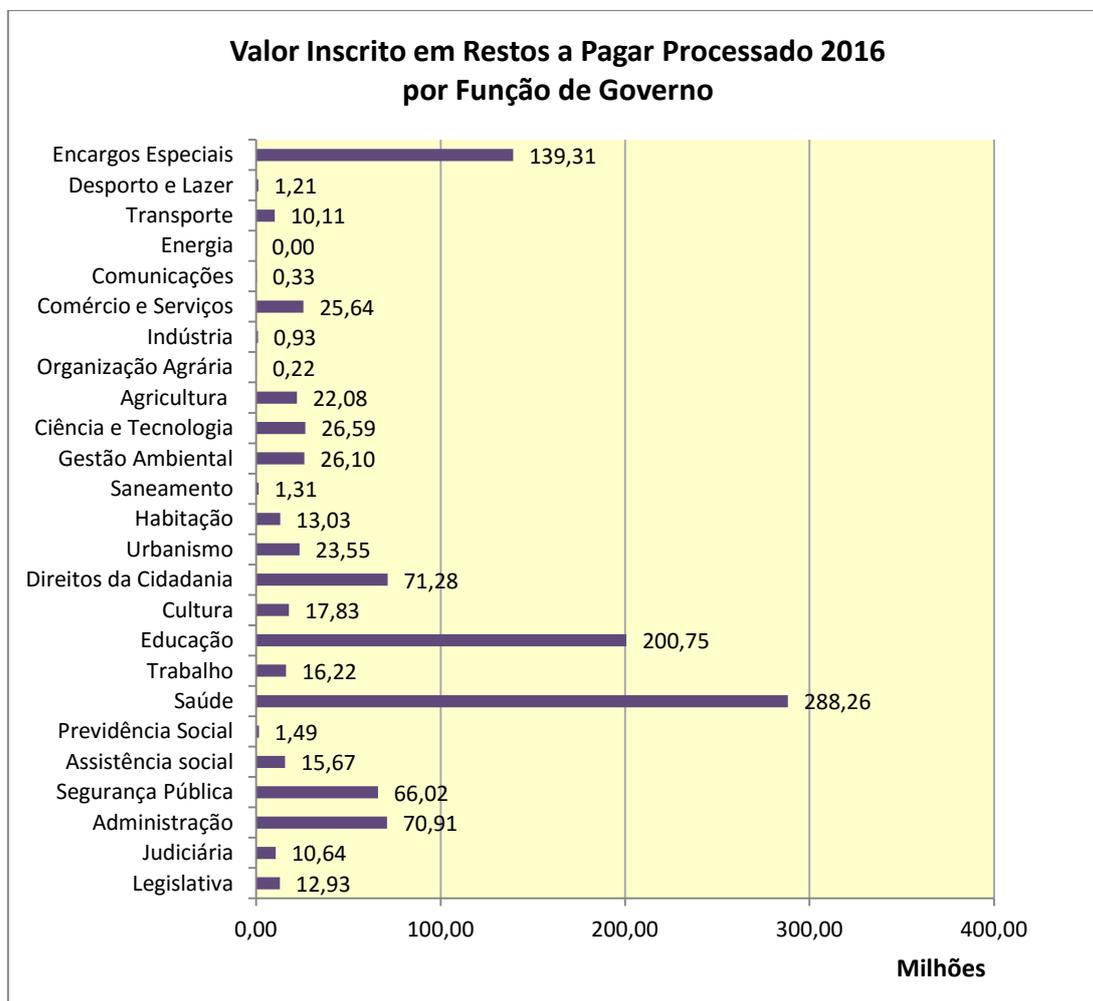
Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 – Quadro 23 (doc. 2, p. 324).

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, 23,62%, ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos em Restos a Pagar Processados, no ano de 2016, por Função de Governo. Em comparação com o ano de 2015, verificou-se um aumento considerável em diversas Funções de Governo. As Funções *Encargos Especiais* e *Segurança Pública* foram as que tiveram o maior volume de inscrição, em 2016, quando comparado com o ano anterior. A Função *Encargos Especiais* passou de R\$ 99,92 para R\$139,31 milhões e *Segurança Pública*, passou de R\$ 46,16 para R\$ 66,02 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



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

Os Restos a Pagar inscritos na Função *Educação*, em 2016, sofreu uma redução de R\$ 44,57 milhões quando comparado com o ano anterior, entretanto, esta função juntamente com *Saúde* apresentam os maiores valores inscritos em restos a pagar nos últimos dois anos.

### 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**

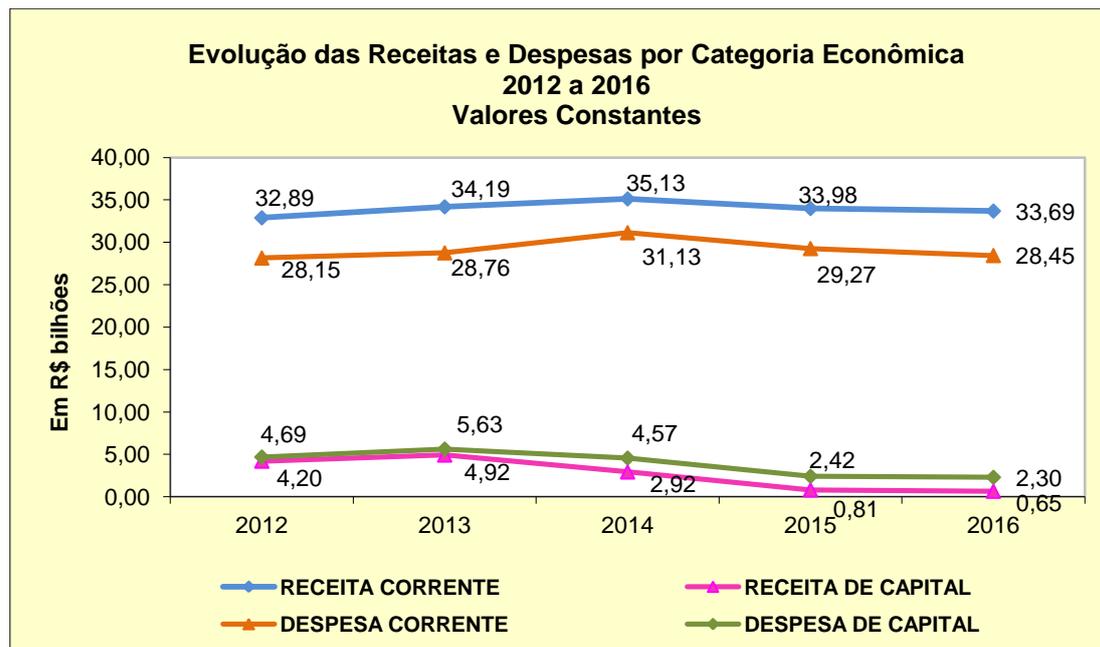
As despesas correntes (relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e com as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

serviços prestados ao cidadão) somaram R\$ 27,84 bilhões, enquanto as de capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) foram de R\$ 2,25 bilhões, em valores correntes.

O gráfico a seguir compara, por categoria econômica, as receitas e as despesas, utilizando valores constantes no período de 2012 a 2016.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2016 - Quadros 84 e 86 (doc. 2, p. 522-524).

**Nota 1:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2016, calculados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna) da FGV.

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

Observa-se um crescimento no comportamento da receita e despesa corrente no período de 2012 a 2014. Nos anos seguintes houve uma diminuição tanto da receita quanto da despesa corrente. Em relação à receita e despesa de capital, observa-se um crescimento no período entre 2012 e 2013, porém nos anos seguintes o comportamento é decrescente, tendo a receita de capital atingido o valor de R\$ 654,46 milhões e a despesa de capital chegou a R\$ 2,30 bilhões.

Segue quadro comparativo da taxa de variação da receita e da despesa, em valores constantes, no período entre 2015 e 2016:

Receitas e Despesas	Variação % (2015-2016)
Receita Corrente	-0,86%
Receita de Capital	-19,39%
Despesa Corrente	-2,81%
Despesa de Capital	-5,22%

**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2016 - Quadros 84 e 86 (doc. 2, p. 522-524).



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

• **Grupos de Despesa**

A tabela a seguir demonstra, *em valores constantes*, as despesas realizadas por grupo de despesa nos exercícios de 2016 e 2015.

**Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo -  
Exercícios 2016 e 2015 (em Preços Constantes)**

Grupo de Despesa	2016	2015	Variação 2016/2015
1-Pessoal e Encargos	16.298.167.407,20	16.394.388.974,17	-0,59%
2-Juros e Encargos da Dívida	531.958.222,05	712.571.274,83	-25,35%
3-Outras Despesas Correntes	11.615.702.996,62	12.161.832.934,86	-4,49%
<b>Subtotal Despesas Correntes</b>	<b>28.445.828.625,87</b>	<b>29.268.793.183,86</b>	<b>-2,81%</b>
4-Investimentos	1.156.965.467,46	1.187.583.826,85	-2,58%
5-Inversões Financeiras	312.642.614,06	336.566.308,17	-7,11%
6-Amortização da Dívida	826.170.344,30	898.011.890,36	-8%
<b>Subtotal Despesas Capital</b>	<b>2.295.778.425,81</b>	<b>2.422.162.025,38</b>	<b>-5,22%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>30.741.607.051,69</b>	<b>31.690.955.209,23</b>	<b>-3%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 - Quadro 86 (doc. 2, p. 524).

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

Comparando os valores despendidos no ano de 2016 com o ano de 2015, verifica-se que no total geral houve uma redução de 3%, correspondendo a uma economia real de R\$ 949.348.157,54. Observa-se que houve redução em todos os grupos de despesas, com destaque para o grupo *Juros e Encargos da Dívida* que sofreu uma redução de 25,35%.

Registra-se que o Poder Executivo Estadual lançou um plano de contingenciamento de gastos, no início do exercício financeiro de 2015, por meio do Decreto nº 41.466, de 02 de fevereiro de 2015. Este decreto foi revogado pelo Decreto nº 42.601, de 26 de janeiro de 2016 o qual instituiu o Plano de Monitoramento de Gastos - PMG relativo às despesas correntes no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

O art. 4º, inciso I, alíneas “a” a “j” do Decreto Nº 42.601, de 26 de janeiro de 2016, limita os gastos ao mesmo valor das liquidações do exercício anterior para as seguintes despesas: *transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos, mão de obra terceirizada, outros serviços de terceiros, publicidade, aquisição e renovação de licenças de software, passagens, diárias, manutenção de frota, material de consumo e suprimento de fundo institucional.*

O quadro a seguir demonstra um comparativo dos valores despendidos pelo Poder Executivo, com essas despesas, no ano de 2016 e 2015.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

**DEMONSTRAÇÃO COMPARATIVA DE ALGUMAS DESPESAS DO PODER EXECUTIVO**  
**EXERCÍCIOS 2015 E 2016**

DESCRIÇÃO DA DESPESA	2016 (I)	2015 (II)	VARIAÇÃO (I – II)
Transf. a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.536.787.636,60	1.550.155.688,74	(13.368.052,14)
Outros Serviços de Terceiros - PJ	1.841.552.340,56	1.922.252.767,99	(80.700.427,43)
Outros Serviços de Terceiros - PF	174.869.408,23	190.574.117,53	(15.704.709,30)
Suprimento de Fundo Institucional	19.607.120,17	21.685.799,30	(2.078.679,13)
Material de Consumo	458.524.384,63	468.691.414,14	(10.167.029,51)
Diárias	172.754.668,24	147.060.381,67	25.694.286,57
Passagens e Despesas com Locomoção	194.037.921,32	167.954.330,54	26.083.590,78
Mão-de-Obra Terceirizada	531.386.986,46	415.317.395,00	116.069.591,45
Reparo e Manutenção de Veículo	4.833.731,04	4.241.401,37	592.329,67
Publicidade	60.474.487,29	48.912.318,18	11.562.169,11

**Fonte:** e-Fisco 2015 e 2016/Execução Orçamentária Consolidada – Despesa Liquidada.

**Nota:** Estão incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores. A despesa com Publicidade Oficial não foi computada.

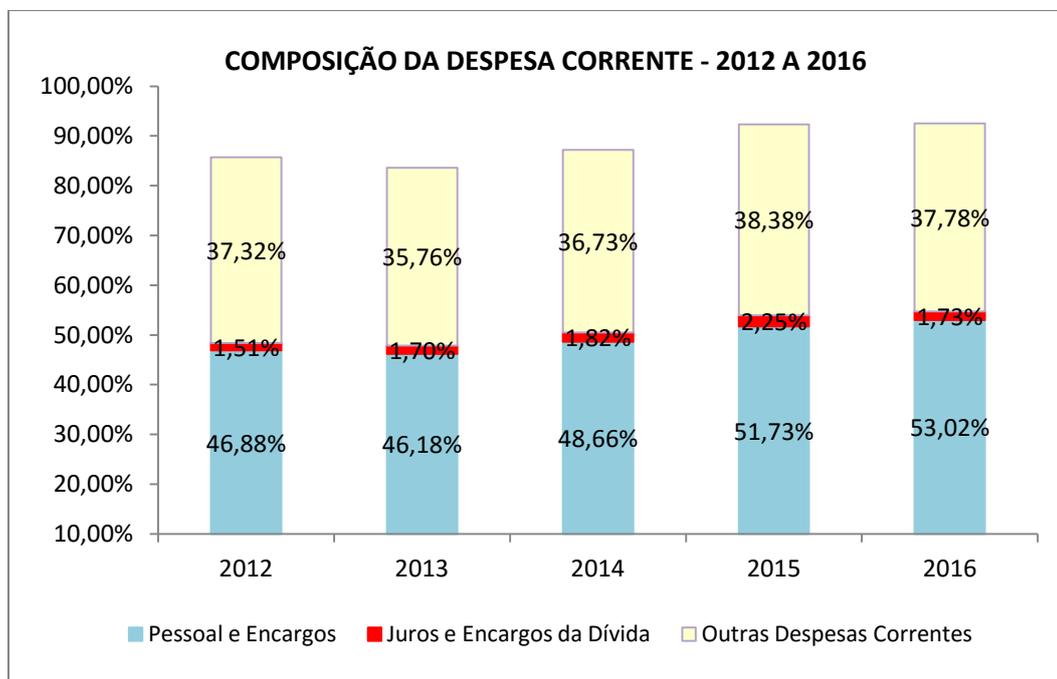
Observa-se no quadro acima que houve redução de gastos nas seguintes despesas: *transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, outros serviços de terceiros, suprimento de fundo institucional e material de consumo*. Por outro lado, os gastos com *diárias, passagens e despesas com locomoção, mão de obra terceirizada, manutenção de frota e publicidade* apresentaram valores superiores aos realizados no ano anterior. Observa-se ainda que a variação ocorrida se deu na casa dos milhões, a exceção dos gastos com *manutenção de frota*, com destaque para o gasto com *mão de obra terceirizada* que chegou a superar o valor despendido no ano anterior em R\$ 116 milhões.

A verificação do cumprimento do limite de gastos para cada uma dessas despesas deverá ser feito quando da análise da prestação de contas de gestão dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Estadual. Contudo, o governo do estado, através da Secretaria da Controladoria Geral do Estado, deverá comunicar ao Núcleo de Gestão os casos de descumprimento das metas estabelecidas, e adotar as medidas cabíveis junto aos gestores públicos, conforme previsto no art. 6º, inciso III do Decreto Nº 42.601/2016.

Dando continuidade a análise da despesa do governo do estado de Pernambuco, o gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa corrente no período de 2012 a 2016.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 - Quadro 86 (doc. 2, p. 524).

Nota 1: Os percentuais são resultantes dos valores informados no Quadro 86.

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

Analisando a composição da despesa corrente, verifica-se que a participação do grupo *Pessoal e Encargos*, em relação ao total da despesa, manteve-se em pouco mais de 46% nos anos de 2012 e 2013. A partir de 2014, houve um crescimento, saltando de 48,66% em 2014 para 53,02% em 2016.

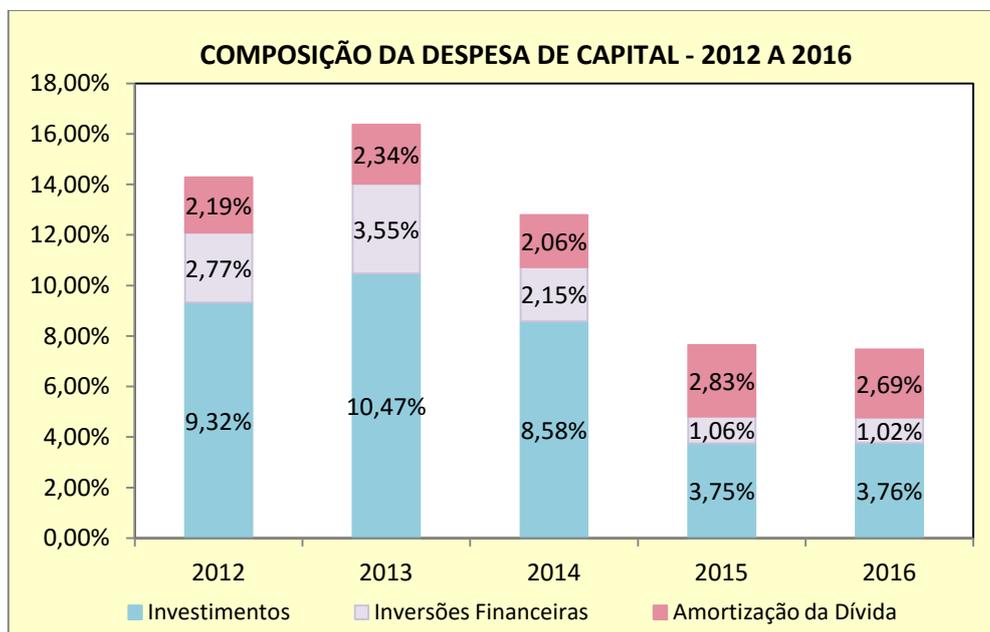
O grupo *Juros e Encargos da Dívida*, em relação ao total despesa, apresentou um comportamento crescente no período de 2012 a 2015. Em 2016, houve uma redução ficando em 1,73%.

A participação do grupo *Outras Despesas Correntes*, apresentou um comportamento oscilante no período analisado. Observa-se que o ano de 2013 apresentou o menor percentual, 35,76%, e o maior percentual ficou no ano de 2015, 38,38% em relação ao total da despesa.

O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa de capital no período de 2012 a 2016.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 - Quadro 85 (doc. 2, p. 523).

Analisando a composição da despesa de capital, verifica-se que a participação do grupo *Investimentos*, em relação ao total da despesa, apresentou um comportamento decrescente no período compreendido entre 2013 e 2015. No ano de 2016, a participação do grupo *Investimento* foi praticamente a mesma do ano anterior, ficando em 3,76% em relação ao total da despesa.

O grupo *Inversões Financeiras*, semelhantemente ao grupo *Investimentos*, apresentou um comportamento decrescente no período compreendido entre 2013 e 2015. Em 2013, a participação foi de 3,55% chegando em 2015 a 1,06%. Em 2016, a participação foi praticamente a mesma do ano anterior.

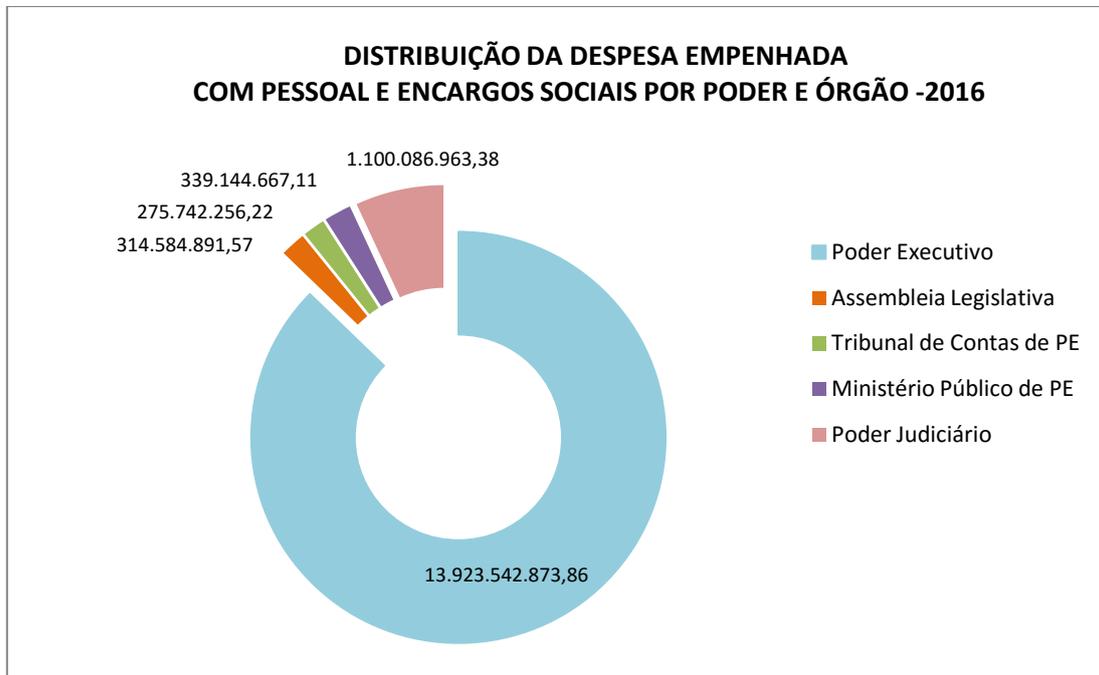
Por fim, o grupo *Amortização da Dívida*, apresentou um comportamento oscilante no período analisado. Observa-se um crescimento no ano de 2013 e 2015 quando comparado com o ano imediatamente anterior. Em 2014 e 2016, o comportamento foi inverso, ocorrendo uma pequena redução, ficando em 2,06% e 2,69% respectivamente.

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

O montante despendido com esse grupo de despesa totalizou R\$ 15.953.101.652,14. A seguir, será demonstrada a distribuição desse total entre os Poderes e Órgãos no ano de 2016.

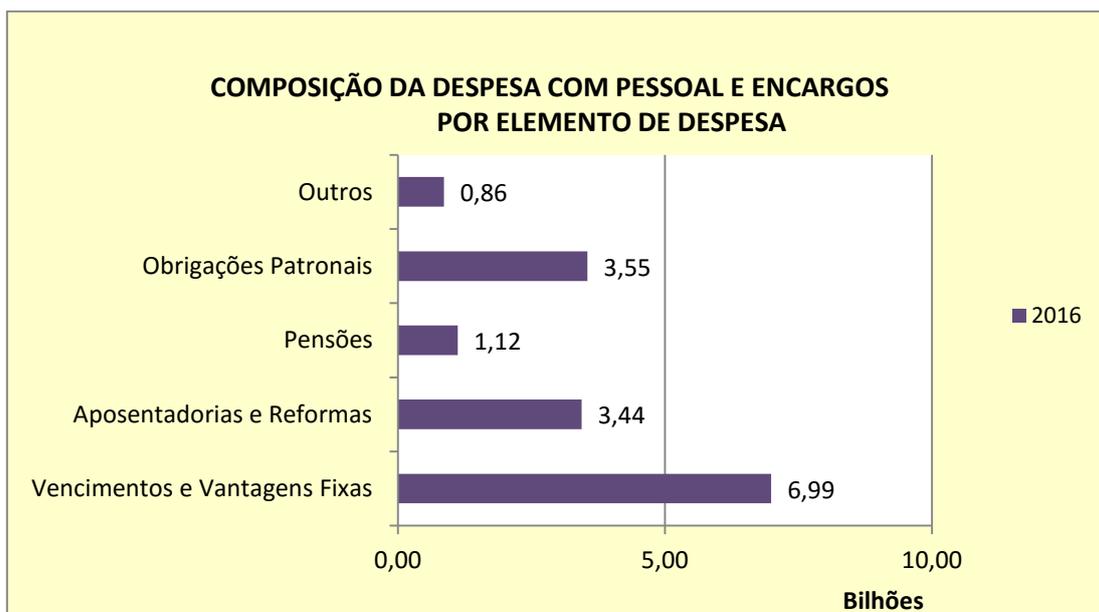


ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: e-Fisco 2016/Relatório da Execução Orçamentária Consolidada

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas com pessoal e encargos sociais em 2016, 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 2016 - Quadro 04 (doc. 2, p. 44 - 58).

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Verifica-se que o valor mais representativo refere-se às despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas que correspondeu a 43,81% da despesa com pessoal.

A despesa com o FUNAFIN representou 20,86% e incluiu obrigação patronal e complementar. A folha dos Inativos está inserida na despesa com Aposentadorias e Reformas que representou 21,56% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram 7,00% restando 5,38% para Outras Despesas com Pessoal.

Vale destacar que o valor mais representativo de Outras Despesas com Pessoal, cujo total foi de R\$ 858.457.942,20, refere-se aos gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 479.151.910,54, correspondente a 55,82% dessas despesas. Comparado com o ano anterior, R\$ 487.739.764,37, verifica-se uma redução de R\$ 8.587.853,83.

#### ***Juros da Dívida (grupo 2)***

A participação dos juros da dívida pública na despesa total alcançou no exercício em análise 1,73%.

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

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

O valor total liquidado no grupo 3 - Outras Despesas Correntes foi de aproximadamente R\$ 11,37 bilhões. Dentre os gastos constantes deste grupo, inserem-se as despesas com transferências tanto para outras esferas de governo quanto para instituições privadas e para o exterior, assim como as despesas aplicadas diretamente pelo Estado. As transferências corresponderam a 49,58% das despesas liquidadas no grupo 3 – outras despesas correntes, enquanto que as aplicações diretas corresponderam a 46,58%.

As transferências mais significantes foram decorrentes das transferências constitucionais e legais aos municípios no valor de R\$ 3,99 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,54 bilhão. Destacam-se nestas transferências a instituições privadas as destinadas às Organizações Sociais, no valor de R\$ 833,75 milhões, e às subvenções sociais, no valor de R\$ 474 milhões. Os referidos dados divergem dos apresentados no capítulo “Terceiro Setor” deste relatório, em decorrência de ajustes realizados nos valores das transferências em razão de equívocos identificados na classificação da despesa.

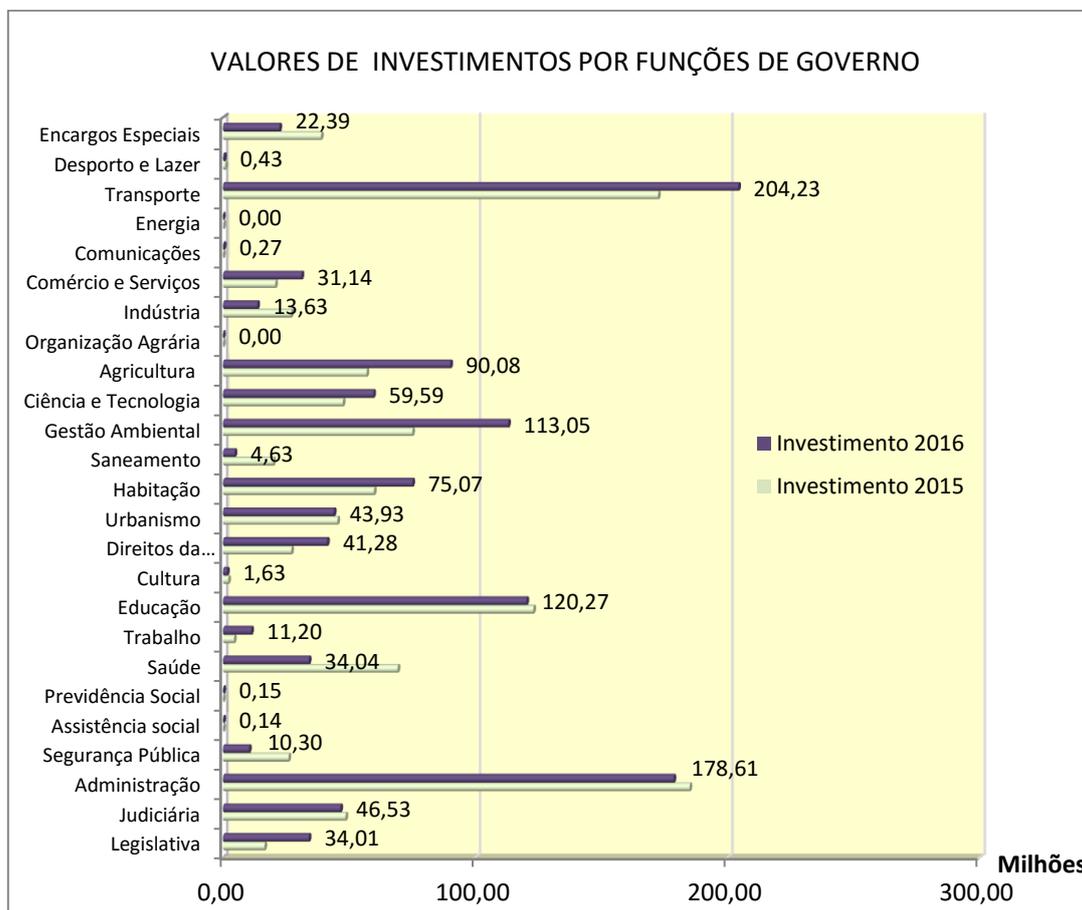
#### ***Investimentos (grupo 4)***

O volume de investimentos realizados em 2016, constante do orçamento fiscal, foi da ordem de R\$ 1,14 bilhão.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

O gráfico a seguir apresenta os valores investidos nas diversas funções de governo no ano de 2016 e faz um comparativo com o exercício anterior.



Fonte: e-Fisco 2016/ Relatório da Execução Orçamentária Consolidada

Observa-se, no gráfico, que as seguintes funções de governo tiveram aumento de investimento quando comparado com o ano de 2015: *Legislativa, Trabalho, Direitos da cidadania, Habitação, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Comércio e Serviços e Transporte*. Por outro lado, as seguintes funções de governo tiveram redução de investimento: *Judiciária, Administração, Segurança Pública, Saúde, Educação, Saneamento, Indústria e Encargos Especiais*.

Destaca-se a redução sofrida na função “saúde”, R\$ 35,18 milhões e, na função “segurança pública”, R\$ 15,68 milhões. A função “administração” sofreu uma redução de R\$ 6,33 milhões, contudo, o valor do investimento em 2016, R\$ 178,61 milhões foi um dos maiores, ficando atrás da função “transporte” que teve R\$ 204,23 milhões investidos.

Registra-se que em 2016 os maiores investimentos também se concentraram nas funções “administração” e “transporte”.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Os investimentos classificados na função “transporte” foram realizados em sua maioria (88,32%) pelo DER-PE sendo os principais gastos relacionados a obras de restauração, pavimentação e implantação de rodovias estaduais.

Dentre os investimentos classificados na função “administração”, 73,67%, foram realizados pelo FEM e pela SEPLAG. Os investimentos realizados pelo FEM referem-se aos repasses de recursos para diversos municípios, enquanto que os realizados pela SEPLAG referem-se, dentre outros, ao Convênio 004/2016 entre o Governo de Pernambuco e o município do Recife para recuperação de pavimentos com recapeamento asfáltico, substituição de placas de concreto, reposição de paralelepípedo e melhoria/requalificação do sistema de iluminação pública, assim como o convênio 005/2016 para construção de escadarias, passarelas passeios, recuperação de equipamentos urbanos, etc. O montante repassado para Prefeitura do Recife, em 2016, referente a esses dois convênios totalizou R\$ 30,54 milhões.

O Governo de Pernambuco também celebrou convênio com outros municípios, a exemplo do convênio 003/2015 com o município de Paulista tendo sido repassado, em 2016, a quantia de R\$ 6 milhões para execução de obras, restauração e duplicação da pavimentação da rodovia PE 01 trecho ponte do Janga.

As fontes que financiaram os investimentos em 2016 foram as seguintes:

		<b>Em R\$</b>	
<b>Fontes de Recursos</b>		<b>Valor</b>	<b>%</b>
119	Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Projetos de Responsabilidade Social e Modernização Administrativa - FRSMA	234.612.895,37	20,64%
246	Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE	217.370.136,41	19,12%
102	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Direta	222.685.467,63	19,59%
103	Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta	136.791.886,42	12,04%
101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	96.413.166,67	8,48%
261	Recursos captados para compensação ambiental	79.513.379,69	7,00%
124	Recursos do Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário de PE - FERM - PJPE	46.189.028,10	4,06%
118	Recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	27.984.282,55	2,46%
104	Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	18.538.245,70	1,63%
140	Operações de crédito multissetoriais	13.562.246,49	1,19%
242	Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Indireta	12.458.880,09	1,10%
241	Recursos Próprios – Adm. Indireta	11.473.369,42	1,01%
144	Recursos do SUS Exclusive Convênios – Adm. Direta	6.502.701,03	0,57%
126	Compensação Financeira de Recursos Hídricos	4.844.686,56	0,43%
125	Fundo de Aperfeiçoamento das Atividades Fazendárias - FAAF	2.439.672,96	0,21%
244	Recursos do SUS Exclusive Convênios	2.653.743,19	0,23%
116	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP	1.225.751,61	0,11%
245	Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – Adm. Ind.	665.063,04	0,06%
121	Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos	401.571,87	0,04%



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Fontes de Recursos		Valor	%
127	Compensação Financeira de Recursos Minerais	134.052,32	0,01%
105	Recursos do Salário-Educação – Adm. Direta	135.678,00	0,01%
271	Recursos Ordinários Oriundos do Fundo Estadual de Saúde -FES-PE	20.968,31	0,00%
<b>TOTAL</b>		<b>1.136.616.873,43</b>	<b>100%</b>

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

Os recursos decorrentes da operacionalização da conta única para projetos de responsabilidade social e modernização administrativa, em 2016, representaram a maior fonte de financiamento, 20,64% (fonte 0119). Em seguida estão os recursos provenientes do Fundo Rodoviário de Pernambuco, 19,12% (fontes 0246) os recursos de convênio a fundo perdido, 19,59% (fonte 102) e os recursos de operações de crédito, 12,04% (fonte 103). As demais fontes de recursos somadas representaram 28,61% do total dos investimentos.

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

As despesas classificadas neste grupo alcançaram o montante de R\$ 305.530.100,82 em 2016, assim distribuídos:

Descrição das Inversões Financeiras	Em R\$	
	Valor	%
Constit. ou aumento de capital da COMPESA	223.913.076,43	73,29%
Constit. ou aumento de capital da PERPART	52.836.819,13	17,29%
Constit. ou aumento de capital da Porto do Recife S/A	15.665.000,00	5,13%
Constit. ou aumento de capital da SUAPE	11.384.513,69	3,73%
Empréstimos Concedidos ( incluído a DEA)	1.730.691,57	0,57%
<b>Total</b>	<b>305.530.100,82</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 e e-Fisco 2016.

As inversões financeiras destinadas ao aumento de capital das empresas estatais descritas no quadro anterior geralmente são efetuadas com vistas a dar suporte financeiro aos investimentos descritos no orçamento de investimento, financiados com recursos para aumento de capital.

Const. ou aumento de capital	Em R\$		
	2015	2016	Variação
COMPESA	185.810.345,77	223.913.076,43	20,51%
PERPART	68.338.881,01	52.836.819,13	-22,68%
Porto do Recife S/A	2.235.891,12	15.665.000,00	600,62%
SUAPE	40.891.293,87	11.384.513,69	-72,16%

Fonte: e-Fisco.

No exercício de 2016, houve aumento nos valores destinados ao aumento de capital da COMPESA e do Porto do Recife S/A, apresentando esta última empresa um incremento de 600,62% em relação ao exercício de 2015. Em relação à PERPART e SUAPE, houve diminuição nos valores destinados ao aumento de seus capitais.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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

Fontes	Em R\$			
	COMPESA	PERPART	Porto do Recife	SUAPE
0101	485.000,00	52.836.819,13	-	-
0102	91.693.061,37	-	-	-
0103	131.735.015,06	-	-	11.384.513,69
0119	-	-	15.665.000,00	-
<b>Total</b>	<b>223.913.076,43</b>	<b>52.836.819,13</b>	<b>15.665.000,00</b>	<b>11.384.513,69</b>

Fonte: e-Fisco

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

#### **Amortização (grupo 6)**

As despesas com amortização, R\$ 807,20 milhões, referem-se:

- R\$ 550,17 milhões à diminuição do estoque da dívida interna contratual;
- R\$ 137,40 milhões à diminuição do estoque da dívida externa contratual;
- R\$ 119,63 milhões à diminuição da dívida interna contratual refinanciada; e

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

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

Em 2016, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 993.954.848,91. Em relação ao exercício anterior houve uma diminuição de R\$ 77.475.079,00. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2016 e 2015 distribuídos por grupo de despesa.

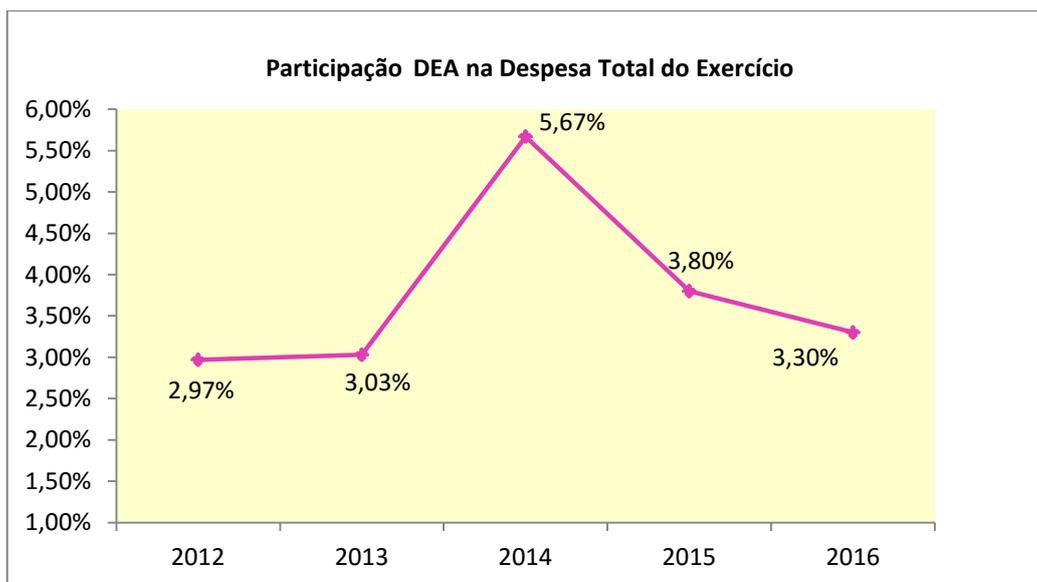
DEA	Em R\$	
	Valor 2016	Valor 2015
Pessoal e Encargos Sociais	153.272.509,49	121.610.348,66
Juros e Encargos da Dívida	0,00	131.914,59
Outras Despesas Correntes	758.495.595,90	804.062.600,63
Investimentos	82.011.580,73	145.237.990,70
Inversões Financeiras	175.162,79	0,00
Amortização da Dívida	0,00	387.073,33
<b>TOTAL</b>	<b>993.954.848,91</b>	<b>1.071.429.927,91</b>

Fonte: e-Fisco 2015 e 2016/Relatório Execução Orçamentária Consolidada.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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



Fonte: e-Fisco

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

Em 2016, a participação da DEA na despesa total do exercício foi de 3,30%.

### **3.3 Despesas decorrentes de emendas parlamentares**

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

Em observância a esse art. 123-A da Constituição Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício financeiro de 2016, Lei nº 15.586/2015,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

de 23/09/2015, em seus artigos 52 e 53, estabeleceu o regime de execução das emendas parlamentares, conforme transcrito a seguir:

Art. 52. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de até 0,61% (sessenta e um centésimos por cento) da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos aos municípios, no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que, no mínimo, metade desse percentual será destinada a educação, saúde, ou metas prioritárias definidas pelo governo estadual.

Parágrafo único. O limite a que se refere o *caput* será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2016 na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, garantida a destinação a ações e serviços de educação, saúde ou metas prioritárias do governo estadual de pelo menos metade do valor individualmente aprovado.

Art. 53. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária.

A LDO em seu art. 54 define as terminologias de “plano de execução de emenda parlamentar” e “impedimento de ordem técnica”. Mais adiante, no art. 55, cita que “*se houver qualquer impedimento de ordem técnica para execução da emenda parlamentar, os Poderes enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento em até 30 (trinta) dias do recebimento do plano de execução da emenda parlamentar*”. Arremata que, “*inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 53*” (art. 55, § 2º).

Na Lei Orçamentária Anual de 2016 consta o Anexo de Emendas Parlamentares Impositivas Aprovadas, contendo as seguintes informações: *número, fonte, justificativa, ação, grupo de despesa e valor*. De acordo com o referido anexo, foram aprovadas 682 emendas parlamentares que perfazem o total máximo de R\$ 70.070.000,00 admitido para as emendas parlamentares (valor é o resultante da multiplicação de R\$ 1.430.000,00 por 49 gabinetes parlamentares).

Não constam no anexo, contudo, os nomes dos parlamentares que propuseram cada uma das emendas, tampouco as subações utilizadas, individualizadas por parlamentar, informações essas que possibilitariam a verificação pelo Controle Externo, especialmente no sistema e-Fisco, da execução das emendas por eles propostas. Essas restrições de informações dificultam eventual aferição da distribuição equitativa citada no art. 53 da LDO. A adoção desses controles deve ser vista como providência a ser tomada em conjunto pelos Poderes Executivo e Legislativo a fim de possibilitar efetividade à norma contida no referido artigo 53 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (da execução orçamentária de forma equitativa).

Consultada, a SEPLAG informou (doc. 15, p. 1-18) as codificações das subações atribuídas às emendas parlamentares, por deputado estadual, as respectivas unidades gestoras executoras encarregadas dessa execução em 2016 e os saldos remanescentes ao final do exercício.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

A partir de então, pôde-se concluir, com base em consultas junto ao Efisco, que do total de R\$ 70.070.000,00 consignado em orçamento para as emendas parlamentares em 2016, o valor que culminou empenhado pelo Poder Executivo somou R\$ 41,09 milhões (58,64% da dotação autorizada), com liquidações que alcançaram R\$ 26,9 milhões (38,38%) e total pago dentro do exercício de R\$ 17,6 milhões, correspondente a apenas 25,16% da dotação total, conforme quadro a seguir:

<b>Estágio despesa</b>	<b>Valor (em R\$)</b>	<b>% sobre o máximo possível</b>
Crédito orçamentário (dotação autorizada)	70.070.000,00	100,00%
Valores empenhados	41.090.465,52	58,64%
Valores liquidados	26.895.358,88	38,38%
Pagamentos efetuados	17.629.026,55	25,16%

**Fonte:** eFisco

Para fins de reconhecer como “executada” uma despesa decorrente de emenda parlamentar, consideramos como melhor parâmetro a fase da liquidação de despesas. Isso porque, embora apenas com o pagamento essa despesa deva ser considerada “irreversível”, a concretização da fase da liquidação, sem anulação posterior até o encerramento do exercício, já confere boa margem de presunção de execução da despesa pública (dada a baixa probabilidade de reversão de Restos a Pagar processados). Dessa forma, consideramos que o percentual de execução de emendas parlamentares em 2016 frente ao máximo possível admitido alcançou 38,38%, caracterizados, no caso, pelo valor de R\$ 26.895.358,88 informado pela SEPLAG como liquidado (independentemente de ter sido pago ainda no exercício ou inscrito em Restos a Pagar 2016).

Por outro lado, os valores que culminaram não utilizados, representados por R\$ 28,98 milhões que nem sequer chegaram a ser empenhados no exercício e outros R\$ 14,19 milhões que foram empenhados, porém sofreram anulação antes do encerramento do exercício, somaram R\$ 43,17 milhões (61,6% do total máximo admitido).

O reduzido volume de execução de emendas parlamentares acima gerou cobranças de alguns de seus representantes, ao Poder Executivo, da execução dessas emendas, vez que são tidas por orçamento impositivo. Nesse contexto, foi protocolada nesta Casa correspondência assinada pela parlamentar Socorro Pimentel, com teor de denúncia, que ensejou exame preliminar incidental nesse julgamento de contas de governo, conforme item adiante.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

---

## Denúncia de parlamentar quanto a inexecução de emendas por questões partidárias

Em 29/03/2017, a Deputada Maria do Socorro Muniz Falcão do Espírito Santo, reconhecida publicamente como Socorro Pimentel, protocolou neste Tribunal correspondência na qual se verifica teor de denúncia contra o Governo de Pernambuco e a Secretaria da Casa Civil pelo fato da não execução, em 2016, de suas emendas parlamentares.

Em tal denúncia, consta a alegação de que o Governo do estado de Pernambuco e a respectiva Secretaria da Casa Civil teriam deixado de executar as emendas de sua autoria em 2016 por questões partidárias, ou seja, pelo fato de a denunciante compor bancada de oposição ao Governo, tendo sido ali citadas supostas infringências a dispositivos legais além do art. 123-A da Constituição do Estado de Pernambuco, que seriam: o art. 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92 e o art. 9º, inciso I e o art. 10, inciso IV da Lei nº 1.079/1950, reconhecida como “lei de crimes de responsabilidade”.

Em aferição preliminar, efetuada após consultas junto à SEPLAG, viu-se que o procedimento de execução de emendas parlamentares carece de maior disciplinamento do instrumento denominado “plano de execução de emendas parlamentares”, previsto e conceituado nos arts. 54 e 55 da LDO 2016, de forma a que seja indicado **o modo**, bem como **os níveis de detalhamento mínimos necessários a que o Poder Executivo venha a ter meios de executar tais emendas**. Ou seja, para viabilizar a norma, o Poder Executivo deve propor modelo de Plano de Execução de Emendas Parlamentares, para utilização pelos parlamentares, e definir a Secretaria encarregada do arquivamento de tais Planos de Execução. A partir de então, cópias dos referidos Planos de Execução seguiriam para as respectivas Unidades Gestoras a fim de efetivação das despesas ali consignadas.

A inexistência desse disciplinamento deu margem a alto nível de informalidade na comunicação das pretensões dos parlamentares ao Poder Executivo no que tange às despesas por ele pretendidas.

Genericamente, a primeira conclusão possível é de que houve baixo índice de execução de emendas parlamentares em 2016 (liquidação de 38,38% da dotação autorizada no exercício) para o grupo parlamentar como um todo.

Seccionada por “grupo político”, como pretendeu a Deputada denunciante, a verificação preliminar possível foi de que, de fato, os valores executados nas emendas propostas por parlamentares de grupos políticos distintos não estão proporcionais, tendo sido liquidado para os 36 deputados que integrariam a base de apoio, 42,58% do valor máximo admitido a estes (R\$ 51.480.000), e de 28,98% para o total máximo admitido



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

para o grupo de 12 deputados que são vinculados, assim como a Denunciante<sup>2</sup>, a partidos que integram o denominado “bloco de oposição” (R\$17.160,000,00).

Por outro lado, tal aferição de valores percentuais nesse exame preliminar não é suficiente ainda à constatação de eventual privilégio de execução orçamentária sugerido na denúncia, pelo fato de ausência de disciplinamento do plano de execução de emendas parlamentares citado na LDO 2016. **Somente a partir da confecção e de arquivamento desses planos de execução** é que se faz viável um exame objetivo, pelo Controle Externo, com vistas a indicar se as diferenças percentuais de execução de emendas parlamentares acima citadas se devem a falhas de gabinetes parlamentares na indicação das despesas pretendidas (se tais falhas levam mesmo aos impedimentos de ordem técnica citados na LDO) ou se efetivamente caracterizam privilégio a grupo político em detrimento de outro.

Frise-se que, quando questionada, a SEPLAG justificou “*que nem todos os recursos não executados seriam enquadráveis como ‘impedimentos de ordem técnica’*”. Alegou que “*não são raras as situações em que o gasto é tecnicamente possível, mas tem tramitação lenta, seja por conta da burocracia do órgão contratante (concedente), seja pela demora de resposta às demandas dessa burocracia por parte dos contratados (conveniente)*”.

De toda forma, o fato de a execução de emendas parlamentares especificamente da deputada denunciante ter sido quase inexistente em 2016 (R\$ 621,70) enseja, em nosso entendimento, apuração apartada no rito próprio de processo de Denúncia nessa Casa. Nesse contexto é que devem ser apuradas eventuais irregularidades na anulação, em 31/12/2016, de valores inicialmente empenhados face às despesas de emendas solicitadas pela deputada (anulações totais de R\$ 609.479,16, ocorridas ao final de 2016) e se tais irregularidades se prendem a ato do Secretário que autorizou as anulações ou se chegam configurar ato de governo de que é objeto essa análise.

### **Ausência de transporte de saldos remanescentes para o orçamento seguinte**

De antemão, diga-se que o montante de R\$ 43,17 milhões de emendas parlamentares não executadas (R\$ 28,98 milhões não empenhados mais R\$ 14,19 empenhados e não liquidados), em 2016, deveria ser incorporado ao orçamento de 2017,

---

<sup>2</sup> O exame preliminar deixou de incluir, num primeiro momento, a execução de emendas atribuídas à denunciante Socorro Pimentel, haja vista a denunciante citar que teria havido restrição ao “grupo político de oposição” e não uma restrição individual à denunciante. Os valores que chegaram a ser empenhados para os dois grupos, de 36 e de 12 deputados (considerados “apoio” e “oposição”), foram de 63,98% e de 47,50%, respectivamente. De todo modo, quando incluídos os valores de execução de denunciante, a distorção percentual se agrava, sendo reduzidos em maior escala os percentuais de empenho e de execução atribuídos ao citado “grupo de oposição”.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

por meio de créditos adicionais<sup>3</sup>, vez que a LOA 2017 teve sua elaboração concluída antes do término do exercício de 2016. A ausência da abertura dos créditos adicionais anteriormente citados contraria o art. 56 da LDO 2016, que abaixo transcrevemos:

Art. 56. Os créditos referentes a emendas parlamentares de que trata o art. 53 que não forem executados ou inscritos em restos a pagar reverterão à conta da Ação destinada à Reserva Parlamentar a ser constituída para o ano seguinte sob responsabilidade da comissão de que trata o § 1º do art. 127 da Constituição Estadual.

Quanto à ausência de transporte de valores não executados em 2016 para o orçamento de 2017, a SEPLAG assim pontuou (doc. 17, p. 2-3):

A expressão “créditos orçamentários” a que se refere o art. 56 da Lei 15.586/205 (LDO 2016) refere-se, na interpretação desta SEPLAG alinhada, inclusive, com a equipe técnica da própria Assembleia Legislativa do Estado, aos créditos empenhados não pagos. Essa interpretação fundamenta-se, no princípio da anualidade orçamentária e no conceito de empenho da despesa, conforme detalhamos a seguir.

Não é demais ressaltar que o princípio da anualidade orçamentária está relacionado ao princípio do orçamento-programa, o qual cria para a Administração a obrigação de planejar suas atividades e estabelecer metas e programas para um período de tempo. Nesse sentido, a anualidade é uma autorização anual de gastos, que devem ser executados dentro do período autorizado. Desse modo, o planejamento é realizado de modo que as despesas e receitas previstas e executadas dentro do período de um ano. Findo o exercício e considerando que a despesa não foi sequer empenhada, fica impossibilitado o enquadramento como restos a pagar.

Em relação às explicações acima, concorda-se que a peça orçamentária tem periodicidade anual, não podendo, portanto, saldos orçamentários existentes ao final do exercício serem transportados para o orçamento do ano seguinte.

Contudo, a interpretação que se deve ter do artigo 56 da LDO concomitantemente com o artigo 53, que trata da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares aprovadas na lei orçamentária, é de que na LOA do ano seguinte devem ser considerados, na dotação destinada à reserva parlamentar, os valores não executados no ano anterior, significando uma maior participação do legislativo na elaboração do orçamento. Não se trata de uma transferência de saldo orçamentário, mas sim de uma participação maior do Poder Legislativo na elaboração da lei orçamentária.

A seguir, será feita uma análise na execução de emendas parlamentares por duas unidades gestoras: o Fundo Estadual de Saúde (FES) e a Secretaria de Educação (SEE).

---

<sup>3</sup> Verificou-se no Diário Oficial do Estado, nos meses de janeiro a agosto de 2017, que não houve abertura de crédito adicional para suplementar a dotação destinada à reserva parlamentar na LOA de 2017.



### **Execução de Emendas Parlamentares pelo FES**

O Fundo Estadual de Saúde recebeu um total de 168 emendas parlamentares para serem executadas em diversas ações previstas na LOA desta unidade gestora, cuja dotação orçamentária para emendas parlamentares foi de R\$ 13,44 milhões. Deste total, foi empenhado o valor de R\$ 8,97 milhões, liquidado R\$ 5,47 milhões e pago R\$ 4,48 milhões.

Do total de 168 emendas parlamentares a serem executadas pelo FES, 87,5% estão concentradas em quatro ações, a saber:

- *Construção, Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde (91);*
- *Garantia de Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – Rede Complementar (30);*
- *Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos para Atenção Básica à saúde (15);*
- *Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos Excepcionais e Especiais (11).*

Registra-se que não houve empenho, nem liquidação e nem pagamento de 55 emendas parlamentares desta unidade gestora, e que as dotações orçamentárias destas emendas não empenhadas não foram transportadas para o orçamento de 2017, contrariando o art. 56 da LDO 2016.

### **Execução de Emendas Parlamentares pela SEE**

A Secretaria de Educação recebeu 37 emendas parlamentares, cuja dotação orçamentária para esta finalidade foi de R\$ 2.055.790,00. Deste total, foi empenhado o valor de R\$ 964.615,60 tendo sido liquidado e pago a quantia de R\$ 661.494,25.

Vê-se que o valor empenhado representou 46,92% da dotação autorizada e também não foram transportados para o exercício de 2017 (art.56 da LDO).

Nesta unidade gestora, do total de 37 emendas parlamentares não houve empenho, nem liquidação e nem pagamento de 22 emendas parlamentares.

### **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.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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 2016.

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

A Lei nº 12.523 de 30 de dezembro de 2003<sup>4</sup> instituiu o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.

O art. 3º da referida lei dispõe, após alteração dada pelo art. 1º da Lei nº 12.922 de 11 de novembro de 2016, que o FECEP deve ser gerido por um conselho constituído por representantes de entidades públicas e da sociedade civil, cuja composição será definida em Regulamento.

Antes da alteração o Fundo era gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania e administrado por um Conselho Consultivo.

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

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

	<b>Em R\$</b>
<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Dotação autorizada/outras alterações orçamentárias</b>
Secretaria de Planejamento e Gestão	51.890.921,51
Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	40.647.517,05
Fundo Estadual de Assistência Social	32.739.284,26
Instituto Agrônômico de Pernambuco	32.475.496,85
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	1.957.705,98
Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – ITERPE	942.595,00
Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude	400.000,00
<b>Total</b>	<b>161.053.520,65</b>

**Fonte:** e-Fisco

<sup>4</sup> A Lei nº 12.523/2003 sofreu alterações através das Leis nº 12.559/2004 e 15.599/2015



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 394 e 395, o demonstrativo da aplicação de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos do FECEP, é feita pela fonte específica de recursos 0116.

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

Em 2016, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 194.778.176,96. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 194.216.600,82. O valor restante de R\$ 561.576,14 é proveniente de Remuneração de Depósitos Bancários e restituições de Outras Receitas Correntes.

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

A despesa autorizada, incluídas as alterações orçamentárias, na fonte 0116 foi de R\$ 161.053.520,65 tendo sido empenhado o montante de R\$ 136.762.953,22 representando 84,92% do total autorizado.

Em 2016, dos R\$ 136,76 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações/projetos, tendo em vista os valores envolvidos:

<b>Ação/Projeto</b>	<b>Em R\$</b>	
	<b>Valor Empenhado</b>	<b>%</b>
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	51.203.942,14	<b>37,44%</b>
1181 – Ações Assistenciais às Populações Atingidas pela Estiagem a Cargo do IPA	24.363.736,31	<b>17,81%</b>
4305 – Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	13.100.830,06	<b>9,58%</b>
4145 – Fomento à Atividade Pecuária no Estado	7.612.084,00	<b>5,57%</b>
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	8.369.800,00	<b>6,12%</b>
2581 – Estruturação e Fortalecimento de Ações e Serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade	6.156.826,89	<b>4,50%</b>
4191 – Implementação do Programa Leite para Todos	7.477.970,06	<b>5,47%</b>
4050 – Ampliação da Cobertura Geográfica do Programa Vida Nova	5.813.561,96	<b>4,25%</b>
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar – Programa Terra Pronta	3.759.496,54	<b>2,75%</b>
4055 – Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	2.137.910,59	<b>1,56%</b>
<b>Subtotal</b>	<b>129.996.158,55</b>	<b>95,05%</b>
Outros	6.766.794,67	<b>4,95%</b>
<b>Total</b>	<b>136.762.953,22</b>	<b>100%</b>

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

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.

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

De forma geral, observou-se que, de acordo com as finalidades de cada ação/projeto explicitada na Lei Orçamentária, 37,44% dos recursos aplicados destinaram-se à transferência de renda para trabalhadores rurais no período da entressafra (Chapéu de Palha), 17,81% foram aplicados em ações assistenciais às populações atingidas pela estiagem a cargo do IPA, 9,58% destinou-se ao Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, dentre outros.

Constatou-se que o valor de R\$ 13.100.830,06 aplicado no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, ação do programa 0570 – Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pertencente ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, não se enquadra nas possibilidades de utilização dos recursos elencadas no artigo 2º, § 1º, I, alíneas “b” a “e”, da Lei 12.523/2003, Lei de criação do FECEP.

A Lei 12.523/2003, em seu art. 2º, § 1º, I, alínea “e”, traz a possibilidade de tais recursos serem “aplicados em ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado”.

A ação 4305 – Implementação da Política Estadual sobre Drogas está inserida no PPA 2016-2019 dentro do objetivo estratégico *Cidadania Ativa* que busca ampliar a eficácia da rede de proteção e de assistência social, e a inclusão de grupos em situação de risco nas políticas públicas. Sendo assim, entendemos não ser possível vincular essa ação ao combate da pobreza.

Apesar da grande maioria dos usuários de drogas pertencerem à camada social de baixa renda, as políticas públicas do governo do estado voltadas à prevenção e uso de drogas estão direcionadas a retirada dos usuários da exposição aos riscos sociais e à saúde em que esses usuários se encontram, conforme se depreende da leitura das diretrizes específicas previstas na Lei nº 14.561 de 26 de dezembro de 2011 que instituiu a política estadual sobre drogas. Abaixo transcrevemos o art. 7º, incisos I, IV, VI e XI das diretrizes específicas da referida lei.

Art. 7º São diretrizes específicas da Política Estadual sobre Drogas no modelo de atenção - acolhida, proteção, tratamento, reinserção social e inclusão produtiva e Redução de Danos:

I - promoção da articulação e integração em rede dos serviços de atendimento aos usuários de drogas no que se refere à acolhida, proteção, tratamento, reinserção social e inclusão produtiva no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, da sociedade civil organizada e da rede complementar do Estado de Pernambuco;

IV - implementação dos serviços de assistência social destinados às pessoas que fazem uso de drogas ilícitas ou abusam de drogas lícitas, e a seus



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

familiares, considerando as características específicas dos diferentes grupos, de forma descentralizada e regionalizada;

VI - estabelecimento de protocolos de tratamento ao usuário de álcool e outras drogas na rede de assistência do SUS, garantindo a assistência básica necessária;

XI - articulação objetivando garantir que o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa – SEPP assegure o atendimento dos usuários de drogas lícitas e ilícitas ameaçadas de morte, considerando as especificidades de gênero e todo ciclo de vida;

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

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

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 396, Quadro 37, o demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE.

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

#### **Receitas da CIDE**

No exercício de 2016, foram contabilizados pelo estado R\$ 46.842.028,00 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$44.761.679,05 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 2.080.348,95 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

**Em R\$**

<b>Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)</b>					
<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
74.002.023,21	39.318.045,89	2.072.652,91	4.201.011,12	16.426.816,35	44.761.679,05

**Fonte:** Balanços Gerais 2011-2016

No exercício de 2016, o estado ainda contou com os recursos provenientes do saldo da disponibilidade financeira apresentada ao final de 2015, nesta fonte de recursos (fonte 0118), no valor de R\$ 9.778.586,56. Desta forma, o valor disponível para aplicação no exercício de 2016 alcançou o montante de R\$ 56.620.614,56.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

## 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\$ 54.154.305,64. As aplicações foram as seguintes:

		Em R\$
Ação/Projeto		Valor empenhado
<b><i>DER-PE</i></b>		
4134	Expansão da Cobertura da Malha Viária do Estado	14.992.941,43
4096	Conservação da Malha Viária do Estado	14.643.890,76
1045	Restauração e Melhoramento da Malha Viária do Estado	8.994.717,69
1428	Implantação da Infraestrutura Aeroviária do Estado de Pernambuco	3.996.623,43
<b><i>Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda</i></b>		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	11.190.419,76
0153	Encargos com o PASEP	335.712,57
<b>TOTAL (Aplicações da CIDE)</b>		<b>54.154.305,64</b>

Fonte: e-Fisco.

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2016, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise, passou a ser de R\$ 2.466.308,92. 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, 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.)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

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. 391), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 64.540.229,68 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2016. Os recursos aplicados foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Em consulta ao sistema e-Fisco 2016, verificou-se que foi destinado à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 67.398.246,83. Esse valor corresponde a 0,58% do valor da receita de impostos deduzidas as transferências aos municípios (R\$ 11.596.308.805,36), portanto, o percentual de dotação foi levemente superior ao que determina o parágrafo 4º do art. 203 da Constituição Estadual.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

### **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. 392), observa-se que foi aplicado a quantia de R\$ 106.147.943,70 em ações de combate à seca, no ano de 2016.

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

De acordo com a LOA 2016, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2016 foi de R\$ 32.579.186.800,00. Sendo assim, o estado ficaria obrigado **a destinar cinco por cento deste valor, R\$ 1.628.959.340,00, para execução e manutenção de obras de combate às secas.**

O Governo estadual aplicou, em 2016, a quantia de R\$ 106.147.943,70 em ações relacionadas à execução e manutenção de obras de combate às secas conforme demonstrado no Quadro 34 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 392). Note-se que este valor é bastante inferior a quantia de R\$ 1.628.959.340,00 (cinco por cento do orçamento fiscal do exercício de 2016) conforme se depreende do art. 249 da Constituição Estadual.

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

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

<b>Unidade Executora</b>	<b>Valor Aplicado</b>
<u>Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária</u>	<b>3.412.910,59</b>
<i>Ampliação da infraestrutura hídrica no meio rural</i>	3.412.910,59
<u>Secretaria de Desenvolvimento Econômico<sup>5</sup></u>	<b>76.189.493,65</b>
<i>Desenvolvimento de Ações da Infraestrutura Hídrica na Área de Atuação da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos e Energéticos</i>	4.594.330,39
<i>Água para Todos – Ampliação da oferta, cobertura dos serviços de abastecimento e redução do racionamento de água</i>	576.415,91
<i>Implantação do projeto de prevenção e redução dos efeitos das catástrofes naturais e enxurradas</i>	70.533.747,35
<i>Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água</i>	485.000,00

<sup>5</sup> Em consulta ao sistema e-Fisco 2016, verificou-se que a execução ficou a cargo da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Unidade Executora	Valor Aplicado
<u>Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA</u>	<b>26.545.539,46</b>
Ações assistenciais às populações atingidas pela estiagem a cargo do IPA	24.736.517,96
Ampliação do acesso à água para famílias do meio rural	1.809.021,50
<b>TOTAL</b>	<b>106.147.943,70</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado (Doc. 02 Quadro 34 – pág. 392)

Em consulta ao sistema e-Fisco 2016, verificou-se que os valores registrados contabilmente divergem daqueles publicados no Quadro 34 do BGE reproduzido acima. Segue abaixo, os valores extraídos do e-Fisco 2016 na consulta *Execução Orçamentária Consolidada - Despesa Paga no Exercício*, considerando todas as fontes de recursos.

- **Projeto 4055** - Ampliação da infraestrutura hídrica no meio rural (R\$ 53.759.566,64);
- **Atividade 3286** – Desenvolvimento de Ações da Infraestrutura Hídrica na Área de Atuação da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos e Energéticos (R\$ 5.406.416,57);
- **Projeto 4040** – Água para Todos – Ampliação da oferta, cobertura dos serviços de abastecimento e redução do racionamento de água (R\$ 3.544.373,42);
- **Projeto 4181** – Implantação do projeto de prevenção e redução dos efeitos das catástrofes naturais e enxurradas (R\$ 69.606.802,53);
- **Operação Especial 4198** - Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água (R\$ 100.162.807,25);
- **Atividade 1181** – Ações assistenciais às populações atingidas pela estiagem a cargo do IPA (R\$ 14.615.428,94);
- **Projeto 4074** – Ampliação do acesso à água para famílias do meio rural (R\$ 1.389.936,77);

O somatório dos valores acima, registrados no e-Fisco, é de R\$ 248.485.332,12 enquanto o valor publicado no BGE, Quadro 34, foi de R\$ 106.147.943,70.

### **3.5 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias aos Municípios**

#### **Transferências Constitucionais**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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

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

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

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

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

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais, referentes ao exercício de 2016, foram os seguintes:

**Em R\$**

TRIBUTO	VALOR
ICMS	3.390.571.303,40
IPVA	522.283.777,52
IPI	5.521.049,20
CIDE	11.190.419,76

**Fonte:** BGE - Quadro 04 (doc. 2, p. 44-58).

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 2016 foi repassado, por este Fundo, R\$ 3.686.558,33 aos municípios, seguindo os mesmos critérios adotados para a distribuição do ICMS.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (Doc. 2, p. 566-575) a demonstração das transferências legais e voluntárias aos municípios. Estas transferências abrangem os recursos da saúde repassados para os municípios e fundos municipais de saúde, que totalizaram, em 2016, a quantia de R\$ 47.491.045,98, bem como as transferências do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, dentre outras.

O FEM foi instituído pela Lei nº 14.921<sup>6</sup>, de 11 de março de 2013, com a finalidade de apoiar planos de trabalho municipais de *investimento* – PTMs nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade.

A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG é o órgão gestor do FEM, conforme disposto no artigo 6º da Lei 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 nº 39.200, de 18 de março de 2013 que regulamentou a Lei do FEM.

Os recursos do FEM devem ser repassados para os municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento conforme previsto no Art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º do decreto nº 39.200/2013. Em relação ao valor a ser repassado o § 3º 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)

---

<sup>6</sup> A Lei 14.921/2013 foi regulamentada pelo Decreto Nº 39.200, de 18 de março de 2013, tendo este último sofrido alterações através dos Decretos: Nº 40.651, de 24 de abril de 2014, Decreto Nº 41.479, de 12 de fevereiro de 2015, Decreto Nº 41.564, de 23 de março de 2015, Decreto Nº 42.566, de 30 de dezembro de 2015, Decreto nº 43.366, de 3 de agosto de 2016 e Decreto nº 43.968 de 23 de dezembro de 2016.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

Em 2016, o FEM repassou para 151 municípios do estado a quantia de R\$ 64.936.770,03. Esse valor diz respeito a repasse do FEM ainda dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Registra-se que não houve FEM do ano de 2016.

O quadro a seguir demonstra os valores repassados, em 2016, pelo FEM.

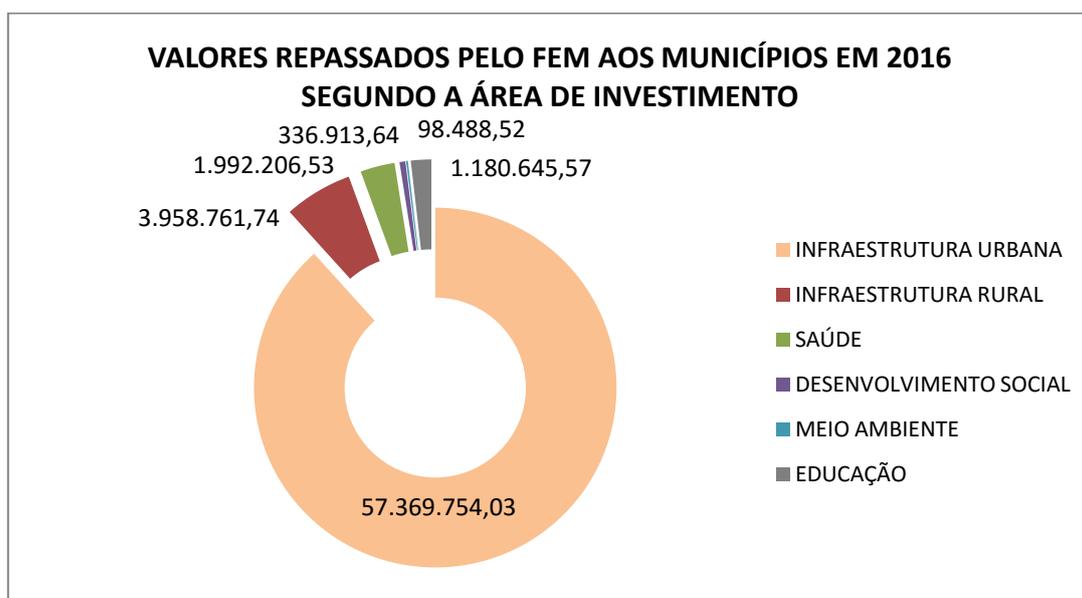
**VALORES REPASSADOS, EM 2016, PELO FEM**

<b>ANO FEM</b>	<b>VALOR REPASSADO</b>
2013	R\$ 4.070.553,11
2014	R\$ 51.769.321,30
2015	R\$ 9.096.895,62
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 64.936.770,03</b>

**Fonte:** Ofício Seplag nº 509/2017 – GS (doc. 14, p. 5-6)

Além dos valores demonstrados no quadro acima, em 2013 foram repassados R\$ 142,10 milhões para um total de 182 municípios. Em 2014, foram repassados a 183 municípios a quantia de R\$ 128,13 milhões, e em 2015, foram repassados R\$ 62,12 milhões para 159 municípios.

O gráfico a seguir demonstra para quais áreas de investimento foi direcionado o valor de R\$ 64.936.770,03 repassado em 2016.



**Fonte:** Ofício Seplag nº 509/2017-GS (doc. 14, p. 5-6)

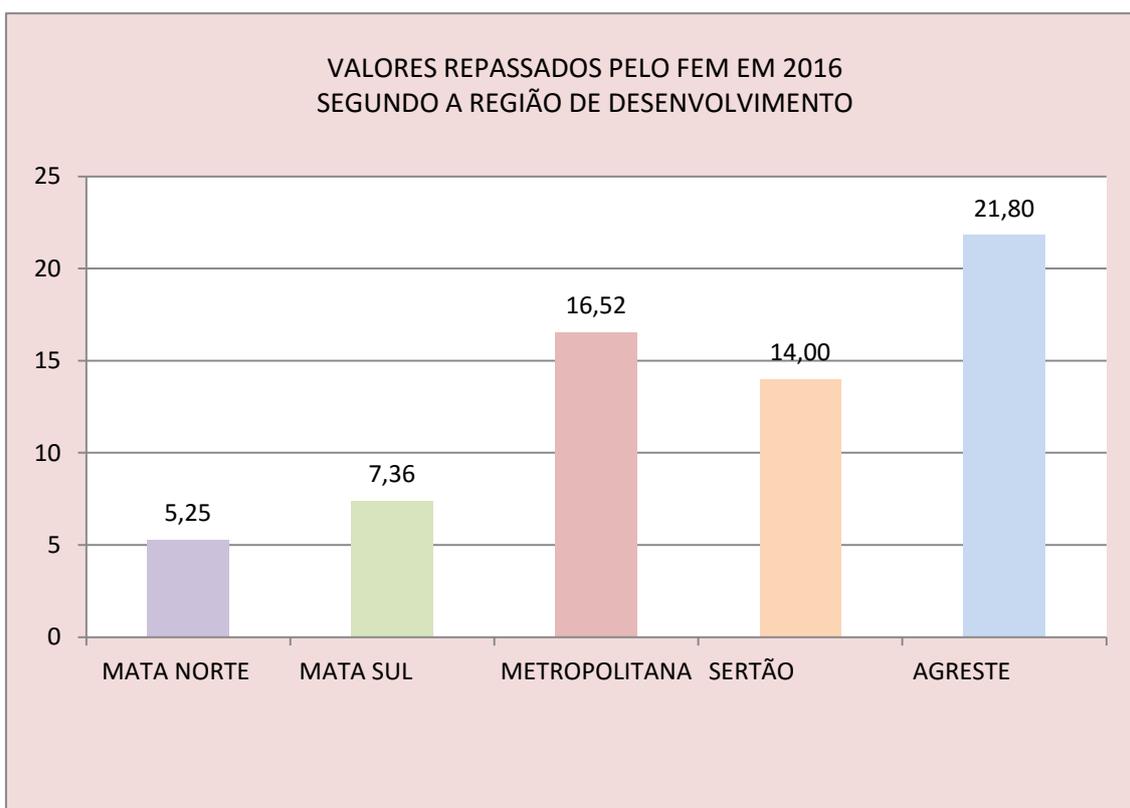
**Nota:** Do total de R\$ 336.913,64 da área de Desenvolvimento Social, a quantia de R\$ 97.202,46 diz respeito a área Desenvolvimento Social – Mulher.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Verifica-se que o maior volume de investimento foi direcionado para a área de infraestrutura urbana, R\$ 57,37 milhões, e o menor para a área de meio ambiente, R\$ 98.488,52. A área de infraestrutura rural recebeu investimentos de R\$ 3,96 milhões, saúde, R\$ 1,99 milhões e educação R\$ 1,18 milhões.

O gráfico a seguir demonstra para quais regiões de desenvolvimento do estado de Pernambuco foram investidos o valor de R\$ 64.936.770,03 repassados em 2016.



Fonte: Ofício Seplag nº 509/2017-GS (doc. 14, p. 5-6)

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

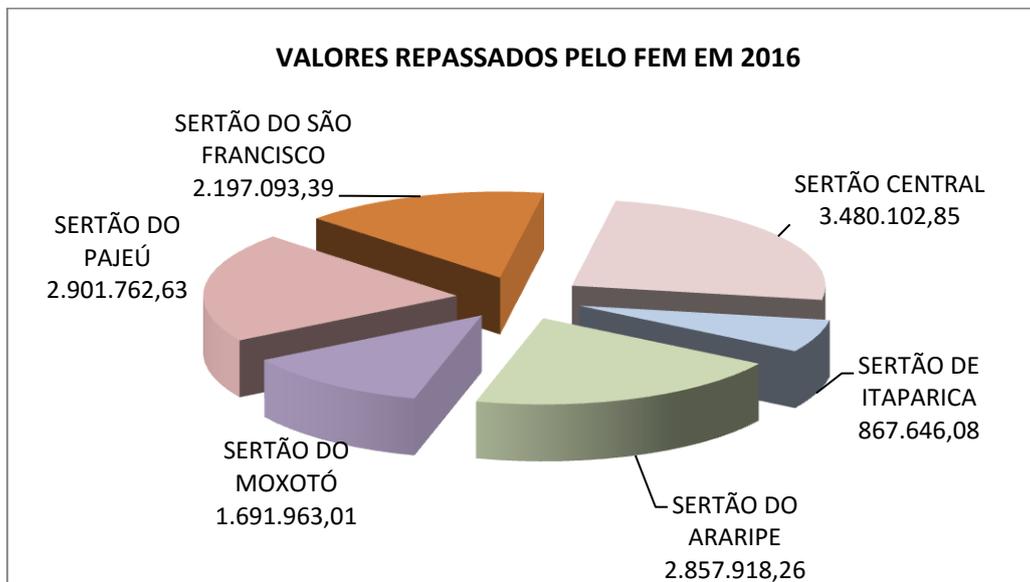
O governo do estado de Pernambuco disponibiliza na página da internet [www.bde.pe.gov.br](http://www.bde.pe.gov.br) a relação dos municípios, por região de desenvolvimento.

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

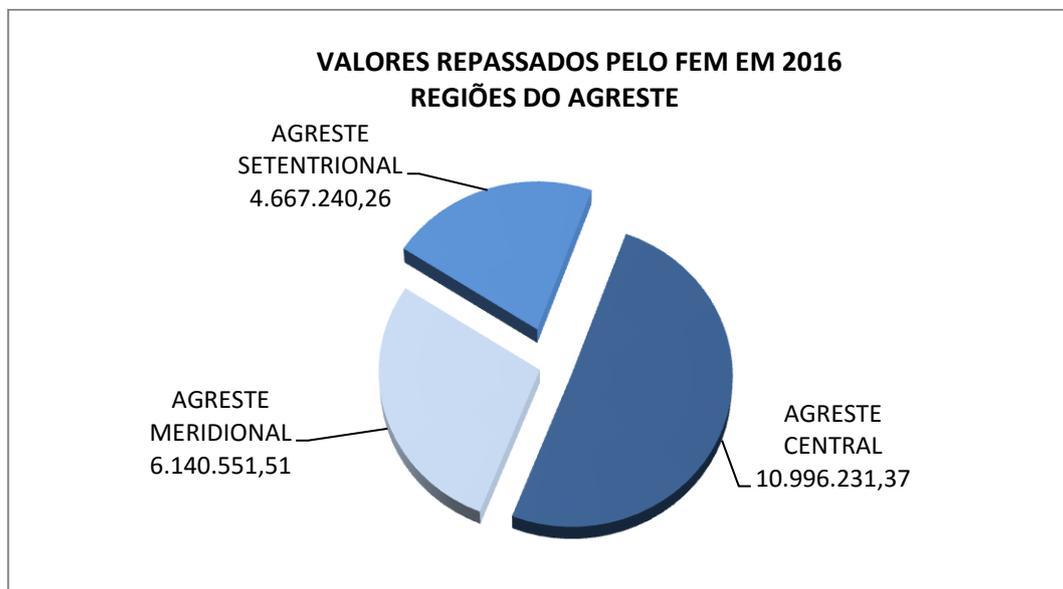


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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



Fonte: Ofício Seplag nº 509/2017-GS (doc. 14, p. 5-6)



Fonte: Ofício Seplag nº 509/2017-GS (doc. 14, p. 5-6)

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

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

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

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

Art. 2º.....

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

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

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

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

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

III – REVOGADO

IV – REVOGADO

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

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

Os quadros abaixo demonstram os municípios e valores pendentes de prestação de contas, em 31/12/2016, referentes aos recursos recebidos pelo FEM nos anos de 2013 e 2014, conforme informação enviada pela SEPLAG através do Ofício nº 509/2017 – GS. A SEPLAG informou ainda que os planos de trabalho dos FEMs 2013 e 2014 tiveram suas obras concluídas e que todas as parcelas haviam sido pagas em 31/12/2016.

**MUNICÍPIOS E VALORES PENDENTES DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DO FEM - 2013**

MUNICÍPIO	PLANO DE TRABALHO	VALOR PENDENTE
PARANATAMA	Apoio à estruturação da rede de serviços de saúde no município de Paranatama-PE.	88.956,51
PARANATAMA	Pavimentação de ruas no loteamento Floriano Duda da Costa.	231.980,45
PARANATAMA	Pavimentação de ruas no loteamento Antônio da Silva Souto.	241.423,21
PETROLÂNDIA <sup>1</sup>	Projeto Avança Petrolândia - Recuperação das Unidades de Tratamento D'água das Agrovilas dos blocos 03 e 04	142.822,08
SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE <sup>2</sup>	Pavimentação em paralelepípedo em diversas ruas, construção de muro e depósito do cemitério e drenagem do acesso à cidade.	843.820,97

Fonte: Ofício Seplag nº 509/2017 GS (doc. 14, p. 7-9)

<sup>1</sup> O município apresentou prestação de contas do plano de trabalho em 30/01/2017.

<sup>2</sup> O município apresentou a prestação de contas do plano de trabalho em 10/05/2017.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

**MUNICÍPIOS E VALORES PENDENTES DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DO FEM – 2014**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PLANO DE TRABALHO</b>	<b>VALOR PENDENTE</b>
ALAGOINHA	Urbanização de trecho da avenida Anízio Galvão	149.367,79
ARAÇOIAIBA <sup>1</sup>	Desenvolvimento e urbanização	904.304,20
ARCOVERDE <sup>2</sup>	Reforma da praça Presidente Kennedy	579.935,01
BELO JARDIM	Apoio à implantação de infra-estrutura urbana no município de Belo Jardim-PE (Construção de praça de alimentação e área de recreação)	392.911,01
BELO JARDIM	Apoio à implantação de infra-estrutura urbana no município de Belo Jardim-PE (Pavimentação de vias em paralelepípedos graníticos nos povoados Xucuru e Serra dos Ventos, município de Belo Jardim –PE).	282.169,07
CARNAÍBA	Construção de mini ponte e bueiras	142.083,66
CUPIRA	Construção de praça no distrito de Gravatá-Açu	47.865,43
CUPIRA	Construção do mercado de carne no bairro Novo Horizonte	243.021,34
IBIRAJUBA	Recapeamento asfáltico de vias urbanas no município de Ibirajuba	266.172,00
MIRANDIBA	Pavimentação em paralelepípedo granítico e urbanização da praça	151.315,09
PARNAMIRIM	Pavimentação em paralelepípedos graníticos nas ruas 01 e 02 no bairro Simpatia I	252.995,90
PARNAMIRIM	Revitalização das praças da bomba e cemitério	185.613,63
SAIRÉ	Urbanização e construção do portal de entrada a cidade e iluminação de acesso do portal ao centro	536.736,14
SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE	Construção central de feiras e mercados	755.044,51
SANTA TEREZINHA	Revitalização de açougue municipal	134.981,38
TUPARETAMA	Reconstrução da praça central	196.757,56
VERTENTE DO LÉRIO	Pavimentação em paralelepípedos graníticos no sítio Cajá de Martins	81.742,44

**Fonte:** Ofício SEPLAG nº 509/2017 GS (doc. 14, p. 7-9)

<sup>1</sup>O município apresentou prestação de contas do plano de trabalho em 26/01/2017.

<sup>2</sup>O município apresentou prestação de contas do plano de trabalho em 21/03/2017.

O município apresentou prestação de contas do plano de trabalho em 08/02/2017.

O município apresentou prestação de contas do plano de trabalho em 08/02/2017.

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

Conforme os valores demonstrados nos quadros acima, conclui-se que o total de R\$ 3.942.527,59 de recursos do FEM dos anos de 2013 e 2014 ainda estão pendentes de prestação de contas.

### **3.6 Gastos com Publicidade**

O total de despesas processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco em 2016 por seus órgãos e entidades **a título genérico de publicidade**, a uma primeira verificação, teria somado R\$ 79.492.210,56, composto de valores empenhados pela administração direta e indireta do estado nos itens de gastos apropriados, como abaixo relacionado:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

- a) R\$ 57.425.909,55 = valor empenhado pelas UGs que compõem a administração direta<sup>7</sup> do Estado nos itens de gastos apropriados a despesas de publicidade em quaisquer de suas espécies (submetidas ao e-Fisco; gestão 00001);
- b) R\$ 18.546.180,92= valor processado pelas UGs de fundações, autarquias, fundos estaduais da administração indireta e paraestatais caracterizadas no orçamento como estatais dependentes de recursos do tesouro nos itens de gastos apropriados a despesas de publicidade em quaisquer de suas espécies (também submetidas ao e-Fisco);
- c) R\$ 3.520.120,09 = valor processado pelas estatais não dependentes de recursos do Tesouro em quaisquer despesas de publicidade.

A Lei estadual 12.746/2005 fixa em 1% de receitas estaduais o limite de gastos com publicidade. No entanto, o método de aferição difere no que tange aos órgãos da Administração Direta estadual e às entidades que integram a Administração Indireta. Para as primeiras, a referida lei estabeleceu uma aferição global que tem por limite o correspondente a 1% da Receita Corrente Líquida estadual no exercício anterior atualizada pela variação do IPCA do ano anterior. Já para as entidades da Administração Indireta, as aferições são individualizados, dentro de cada uma dessas entidades, devendo respeitar como limite 1% da receita própria da entidade, realizada no ano anterior, excluídas as decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito. Sobre esse valor, também é aplicada atualização monetária com base no IPCA.

A mesma lei determina que, nas aferições sejam desconsideradas algumas parcelas de despesas, conforme a finalidade delas pretendida, as quais são a seguir elencadas:

1. Publicação, legalmente obrigatória, de quaisquer atos administrativos, inclusive no Diário Oficial do Estado;
2. Campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo;
3. Campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental e de prevenção à violência;
4. Campanhas relativas à regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados.

A RCL do estado no ano anterior ao que é objeto do exame alcançou R\$ 19.648.437.023,39 (R\$ 19,65 bilhões aproximadamente). Atualizado esse valor pelo IPCA 2016, cuja variação foi de 6,29%, chega-se a R\$ 20.884.323.712,16 (R\$ 20,88 bilhões, em valores aproximados), o que conferiria ao estado um limite de despesas com publicidade de R\$ 208.843.237,12.

---

<sup>7</sup> O estado vem, nos exames de contas dos últimos exercícios (2013 e 2014), defendendo a tese de que a Lei estadual 12.746/2005 tem aplicação restrita ao Poder Executivo, suscitando, assim, que o cálculo das despesas da administração direta estadual deveria desconsiderar (deduzir) despesas processadas pelo Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, TCE e MPPE. Assim o faz com base na leitura do art. 6º da lei, que, ao prever a hipótese de crime de responsabilidade, se refere de forma expressa apenas a agentes do Poder Executivo. Se assim considerado, do total informado deveria ser deduzida a parcela de R\$ 3.398.520,21 (gastos dos quatro órgãos acima com quaisquer despesas com publicidade). Neste capítulo, os números referidos à administração direta continuam a englobar as despesas processadas por esses quatro órgãos em razão de que a lei traz em sua ementa que se aplica à “administração pública estadual” e não ventila qualquer limite específico para os Poderes externos ao Poder Executivo.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS**

---

Visto assim, tem-se que o estado cumpriu o limite definido para gastos com publicidade pelas suas UGs da administração direta, vez que, mesmo que não fossem deduzidas as parcelas desconsideradas pela lei acima relacionadas, ainda assim, teria posicionado esses gastos abaixo do limite de 1% da RCL a ele aplicável.

No que tange às entidades da Administração indireta, semelhantemente, nenhuma delas chegou a ultrapassar o limite de 1% de receitas próprias com despesas de natureza publicitária, conclusão essa que é obtida mesmo antes das desconsiderações autorizadas em lei.