



## 3 Gestão Orçamentária

### 3.1 Instrumentos de planejamento e orçamentação

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

Com a ausência da Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, o Governo de Pernambuco, por meio de sua Constituição Estadual, tem editado regras próprias quanto aos prazos relativos aos instrumentos de planejamento e orçamentação. Em relação à Carta Estadual, os prazos foram dilatados, estando todos no segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº 31/2008 que alterou o art. 124 da Constituição Estadual de 1989:

Art. 124. ....

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

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

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

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

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

#### 3.1.1 Plano Plurianual - PPA

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 67/2019, de 04 de outubro de 2019, encaminhou o Projeto de Lei Ordinária nº 631/2019, referente ao Plano Plurianual do Estado 2020-2023, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso II, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Em 23 de dezembro de 2019 foi sancionada a Lei nº 16.770, que dispôs sobre o Plano Plurianual, quadriênio 2020 – 2023.



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

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2020, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, no que se refere às perspectivas de atuação e objetivos estratégicos, e, conforme estabelecido pelo artigo 2º, § 2º, da referida LDO, seu detalhamento em programas e ações ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2020.

Em 2020 não houve lei de revisão do PPA e sim a edição da própria Lei do Plano Plurianual (2020 – 2023). Desta forma, pelo Plano Plurianual trazer todos os programas previstos a serem realizados no quadriênio a que se refere, assim como a LOA trazer todos os programas e ações com previsão de serem realizados no exercício de 2020, não houve apresentação dos programas e ações prioritários para o exercício em análise.

Ao longo do exercício de 2020 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.

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

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - Parte I, estabeleceu os procedimentos contábeis orçamentários. A Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018, aprovou a Parte I da 8ª edição do MCASP, válido a partir de 2019. A Parte I do MCASP visa reunir conceitos, regras e procedimentos relativos aos atos e fatos orçamentários e seu relacionamento com a contabilidade. Também tem como objetivo a harmonização, por meio do estabelecimento de padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere à receita e à despesa orçamentária, suas classificações, destinações e registros.

Quando das orientações relativas à despesa pública, a Parte I do MCASP – 8ª edição, no que se refere à classificação por estrutura programática, estabelece que:

4.2.3. Classificação por Estrutura Programática

[...]

4.2.3.4. Componentes da programação física

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituída para cada ano. *As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas*



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

*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 exemplo têm-se, conforme Plano Plurianual 2020-2023, a ação 4385 – Gestão das Atividades da Secretaria de Educação e Esportes, e a ação 4217 – Qualificação da Atenção Primária, subdivididas em subações que não podem ser agregadas tendo em vista a natureza distinta dos seus produtos a seguir descritos.

Ação – 4385 – Gestão das Atividades da Secretaria de Educação e Esportes			
Subação	Produto / Unidade	Meta 2020	Meta 2021 a 2023
Outras Medidas	Ação Executada / Unidade	1	3
Manutenção e Operacionalização da Sede da Secretaria de Educação e Esportes	Ação Executada / Unidade	1	3
Manutenção e Operacionalização das Gerências Regionais de Educação - GREs	Ação Executada / Unidade	16	48
Despesa com Auxílio de Suporte Técnico-Educacional	Servidor Beneficiado / Unidade	3.972	11.916
Ressarcimento de Despesas de Pessoal à Disposição da Secretaria de Educação e Esportes	Ação Executada / Unidade	212	636
Apoio à casa do estudante de Pernambuco	Apoio Realizado / Unidade	1	3
Ação 4217 – Qualificação da Atenção Primária			
Subação	Produto / Unidade	Meta 2020	Meta 2021 - 2023
Outras Medidas	Ação Executada / Unidade	1	3
Monitoramento, avaliação, qualificação e educação permanente para Atenção Primária	Equipe da Saúde da Família Qualificada / Unidade	72	216
Fortalecimento e qualificação da atenção primária à saúde: Incentivo financeiro per capita	Município Beneficiado / Unidade	185	555

**Fonte:** Plano Plurianual 2020-2023.

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos. Na ação 4385 tem-se como produtos: “Ação Executada”, “Servidor Beneficiado” e “Apoio Realizado”. Na Ação 4217 tem-se como produtos: “Ação Executada”, “Equipe da Saúde da Família Qualificada” e “Município Beneficiado”. 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 a 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



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

gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2020 - 2023 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.

O PPA 2020-2023 trouxe alguns indicadores vinculados a objetivos estratégicos. Entretanto, os indicadores apresentados não trouxeram informações da situação existente à época da elaboração do Plano, tampouco da situação desejada após a execução dos programas vinculados a estes objetivos estratégicos.

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

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 37/2019, de 01 de agosto de 2019, encaminhou o Projeto de Lei nº 399/2019, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008. Em 29 de Agosto de 2019, foi sancionada a Lei nº 16.622, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2020.

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

#### **Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual:**

O artigo 2º da LDO define que as prioridades e metas da administração pública estadual estão estabelecidas nos seguintes níveis de programação: perspectivas de atuação, objetivos estratégicos, programas e ações. Destes, apenas as perspectivas de atuação e seus objetivos estratégicos estão definidos na LDO. O § 2º do referido artigo remeteu o detalhamento dos demais níveis de programação para o projeto de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2020. Registra-se que no exercício em análise não houve a Revisão do Plano Plurianual e sim o referido plano para o quadriênio 2020-2023.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2020, 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 Agrário – Ampliar o desenvolvimento rural, a atividade agropecuária familiar e empresarial;</li></ul>



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

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inovação e Produtividade – Ampliar e qualificar os investimentos em ciência, tecnologia e inovação, aumentar a produtividade e gerar novas oportunidades de emprego e renda;</li><li>• Infraestrutura e Competitividade – Ampliar e qualificar a infraestrutura, atrair empreendimentos estruturadores e promover a política industrial.</li></ul>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Perspectiva:</b> Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – Pernambuco Humano e Solidário.	<b>Perspectiva:</b> Qualidade de Vida – Pernambuco Vivendo Melhor.
<b>Objetivos Estratégicos:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Direitos Humanos – Avançar na promoção da igualdade e nas políticas de gênero;</li><li>• Cidadania Ativa – Ampliar a eficácia da rede de proteção e assistência social, e a inclusão de grupos em situação de risco nas políticas públicas;</li></ul>	<b>Objetivos Estratégicos:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento Urbano e Habitação – Melhorar a qualidade do transporte público, da urbanização e do 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 e ao esporte.</li></ul>

### Reserva de Contingência

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2020 contivesse reserva de contingência no montante de 0,5% da sua Receita Corrente Líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso III, b, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O parágrafo segundo, deste mesmo artigo, trouxe a possibilidade da reserva de contingência ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais que necessitem ser abertos para reforço ou inclusão de dotações orçamentárias, caso não fosse utilizada até 30 de setembro de 2020 nos fins previstos.



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

### **Anexo de Riscos Fiscais**

A LRF (art. 4º, § 3º) determina que a LDO contenha Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Os riscos fiscais previstos, para 2020, foram detalhados no anexo II da LDO e estimados em R\$ 1.376.000,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e demais riscos fiscais.

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

As metas fiscais para o exercício de 2020 constam no Demonstrativo 1 - Metas Anuais - do Anexo de Metas Fiscais e estabeleceram como meta anual de Resultado Primário o valor de R\$ 702.788.200,00 positivos. A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 279.700.900,00 positivos. A estimativa do montante da Dívida Pública Consolidada, para o final de 2020, foi de R\$ 15.028.177.450,45.

Conforme o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Salientamos que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2020, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 286/2019, que aprovou a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2020.

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

Em relação ao resultado primário, o artigo 4º da LDO estabeleceu que este poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária para 2020.

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

Em razão do Anexo de Metas Fiscais não ter sido instruído com a memória do cálculo realizado pelo estado para a obtenção do resultado primário, não há como se afirmar a subtração dos valores correspondentes à Programação Piloto de Investimento -





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

PPI nas despesas primárias, já que tanto o artigo 4º da LDO 2020 quanto à nota explicativa constante das Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais trazem em seus textos apenas a possibilidade de tal dedução.

Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2020 correspondeu à Portaria nº 286, de 07 de maio de 2019, 10ª 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 de que haverá recursos suficientes para pagamento dos serviços da dívida.

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

Registra-se, entretanto, que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2020, (Volume 01, doc. 02, páginas 350 a 352), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria nº 286, de 07 de maio de 2019. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 2.056.032.559,86 (método “Acima da Linha”).

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

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 68/2019, de 04 de outubro de 2019, encaminhou o Projeto de Lei nº 632/2019, referente à Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008. O projeto da LOA teve 958 emendas parlamentares, sendo 707 aprovadas sem restrições, 108 aprovadas com alterações e 143 rejeitadas.

Em 23 de dezembro de 2019 foi sancionada a Lei nº 16.769, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2020, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. Em 28 de dezembro de 2019 houve republicação da referida lei em razão de ter saído com incorreção na original. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento



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

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 2020.

<b>Em R\$</b>	
<b>Tipo de Orçamento</b>	<b>Valor</b>
Orçamento Fiscal	39.840.880.700,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.073.014.800,00
Total	40.913.895.500,00

**Fonte:** Lei Orçamentária 2020

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 4.264.673.400,00 para 2020.

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

A bem da transparência, deve-se fazer uma observação relevante sobre o valor de R\$ 39.840.880.700,00 (R\$ 39,84 bilhões) atribuído ao Orçamento Fiscal. Trata-se de constatação de que este total encontra-se inflado, nas receitas estimadas e nas despesas fixadas, em cerca de R\$ 3,23 bilhões, em virtude de na peça orçamentária estar inserido, de forma implícita, o valor esperado para a Dotação Orçamentária Específica (DOE) entre as despesas e de valor com finalidade compensatória, entre as receitas.

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

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

Indiferente a isso, e apegado à literalidade de norma estadual editada no ano de 2000, o Estado de Pernambuco permanece inserindo o valor estimado desse déficit no orçamento anual para, quando da sua execução orçamentária, constar a título de





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

DOE<sup>1</sup>. Não foi identificada qualquer iniciativa de Projeto de Lei Complementar tencionando alterar a redação do inciso XV do art. 4º da LC 28/2000. A modificação da titulação ali aplicada à Dotação Orçamentária Específica para a nova nomenclatura de “Recursos para Cobertura do Déficit Previdenciário” já solucionaria a disfunção legislativa existente. O reflexo contábil do empenho deste evento extraorçamentário é a consideração de parcela de receita orçamentária fictícia, de mesma monta. Logo, os R\$ 3,23 bilhões estimados a maior entre as despesas é também estimado a maior entre as receitas.

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

De fato, não há uma única menção ao termo “Dotação Orçamentária Específica” em toda a peça orçamentária. Também não há dotação atribuída diretamente a essa nomenclatura. O que há é uma dotação orçamentária no valor da ordem de R\$.5,12 bilhões com previsão de aplicação na modalidade 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) em meio às quais encontram-se a ações destinadas às contribuições patronais ao FUNAFIN no valor aproximado de R\$ 2,11 bilhões, às contribuições complementares ao FUNAFIN (que corresponde à DOE), no valor aproximado de R\$ 3,00 bilhões, assim como outras despesas não relacionadas com estas duas finalidades, no valor de R\$ 7,29 milhões.

Além dos efeitos indesejados já mencionados dessa impropriedade técnica, o primeiro dos efeitos – anterior àqueles – é de distorção de tamanho do orçamento estadual. Ou seja, embora o estado tivesse expectativa, no início de 2020, de auferir junto ao meio externo, ao longo do referido exercício, recursos totais compreendidos da ordem de grandeza próximo a R\$ 36,84 bilhões, ele “informou”, por meio do seu orçamento estadual, que o valor estimado era de R\$ 39,84 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

A verificação acima não representa fato novo vinculado ao exercício de 2020. Ele já ocorre há vários exercícios em virtude de existir no passado ponto de controvérsia acerca da natureza – orçamentária ou extraorçamentária – dos valores de Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do sistema previdenciário estadual, a qual, após ato normativo federal deixou, em nosso entendimento, de existir.

---

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



### **Autorizações expressas na Lei Orçamentária Anual**

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

- **Inciso I:** autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal, até o limite de 15% da receita corrente estimada. Não houve operação deste tipo em 2020;
- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2020 até o valor de R\$ 792.092.800,00 - mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita. Em 2020 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 204.681.416,88;
- **Inciso III:** autorizou a dar como garantias das operações de crédito de que tratam os incisos anteriores, receitas de ICMS e FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de educação e saúde;
- **Inciso IV:** autorizou o Governo do Estado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite correspondente a 20% do total da despesa fixada na LOA. Para o orçamento fiscal esse limite corresponde ao valor total de R\$ 7.968.176.140,00. Verificou-se que o montante utilizado R\$ 6.728.014.073,46 ficou dentro do limite autorizado, correspondendo a 84,44% 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 *déficit* e cobrir necessidades operacionais dessas entidades, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, por meio de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2020, à exceção do FES-PE, as demais unidades orçamentárias respeitaram o limite autorizado neste inciso V da Lei Orçamentária; Vale ressaltar que muitas das suplementações realizadas no FES-PE tiveram como fonte de abertura o excesso de arrecadação, tendo em vista as transferências de recursos para combate à COVID19 efetuadas pela União.
- **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 previstas, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias. Na lei orçamentária foram explicitados os



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

convênios e as operações de crédito contempladas nas suas previsões. Observou-se que, ao longo do exercício de 2020, houve abertura de crédito suplementar tendo como fonte de recursos os oriundos de convênios, não previstos na LOA, no valor de R\$ 28.271.000,00. Este valor não entrou para o cálculo do limite estabelecido no inciso IV.

- **Inciso VII:** abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 50% (cinquenta por cento) da despesa fixada para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir déficits e cobrir necessidades operacionais dessa entidade, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2020 houve o cumprimento deste dispositivo em razão dos créditos suplementares abertos em favor do FEM ter alcançado 5,54% da despesa fixada inicialmente.

Na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2020 foram seguidas as determinações contidas na Lei nº 16.622 de 29 de Agosto de 2019, LDO para 2020, 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 2020 apresentou a relação dos investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI, detalhando o montante correspondente aos programas de governo selecionados. O valor total foi fixado em R\$ 246.060.200,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$ 234.897.900,00 do programa “Ampliação e Melhoramento da Malha Viária do Estado – Caminhos da Integração”; e R\$ 11.162.300,00 do programa “Ampliação e Adequação da Infraestrutura Portuária”.

Conforme nota constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, exercício 2020, o valor total do PPI poderia ser deduzido das despesas primárias quando do cálculo do resultado primário, item integrante do referido Anexo. Registra-se que tal procedimento, se implementado, difere da metodologia definida pela STN.

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

Os valores das receitas, total e primária, das despesas, total e primária, assim como do resultado primário, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2020, diferiram do previsto na LDO/2020. Em nota explicativa do demonstrativo de compatibilização, a SEPLAG/SEFAZ, informou que



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

tais diferenças “decorreram de pequeno acréscimo correspondente a 0,25% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas diretamente arrecadadas por alguns órgãos estaduais do Poder Executivo e de Outros Poderes, e de receitas oriundas de convênios e operações de crédito, firmados e a firmar, com consequente abatimento na despesa fixada e no resultado primário”.

**Resultado Primário** – Mudança da meta de resultado primário de R\$ 702.788.200,00 *positivos* para R\$ 716.023.800,00 *positivos*.

**Resultado Nominal** - o Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2020 manteve a meta de resultado nominal, que se refere à diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida em 31 de dezembro de 2020 com o saldo da referida dívida em 31 de dezembro do ano anterior, em R\$ 279.700.900,00, prevista na LDO. Registra-se que o valor do Resultado Nominal de 2020, no valor de R\$ 279.700.900,00 positivos, constante do Demonstrativo A, constante da compatibilização das metas de política fiscal, diverge do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Demonstrativo A, a qual o define como sendo a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida em 31 de dezembro de cada ano e 31 de dezembro do ano anterior. No caso do exercício de 2020, tem-se que tal valor deveria ser negativo em R\$ 1.060.948.960,70. Esse valor é resultado da diferença entre os valores correntes da dívida consolidada líquida de 2020, no valor de R\$ 13.042.455.899,30 (valor presente no Anexo I, A, da LDO 2020) e a dívida consolidada líquida de 2019, no valor de R\$ 14.103.404.860,00 (valor presente no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 3, da LDO 2020).

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

A Lei Orçamentária Anual para 2020 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 26.036.654.000,00 - receita esta que serve de parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Conforme o art. 22 da LDO para o exercício de 2020 a reserva de contingência constante da LOA 2020 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 130.183.270,00. Entretanto, a LOA 2020 trouxe o valor R\$ 29.818.100,00 como sendo o da reserva de contingência, ou seja, cerca de quatro vezes abaixo do estabelecido pela LDO.

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

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

Integraram o Orçamento de Investimento em 2020 as seguintes empresas:



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

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

Observou-se que houve, em 2020, um aumento do montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando, em 2019, de R\$ 999.464.800,00 para R\$ 1.073.014.800,00 em 2020.

#### **Ausência na LOA 2020 dos valores das metas físicas**

A Lei Orçamentária Anual 2020 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no que se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

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

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

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

Em 2020 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 6.773.609.073,46. 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	6.076.190.899,65	680.094.173,81	6.756.285.073,46
Especial	6.324.000,00	1.000.000,00	7.324.000,00
Extraordinário	10.000.000,00	-	10.000.000,00
<b>Total</b>	<b>6.092.514.899,65</b>	<b>681.094.173,81</b>	<b>6.773.609.073,46</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2020.



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

No exercício de 2020 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 99,74% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 0,11% do total dos créditos adicionais abertos no referido exercício. Houve também a abertura de crédito extraordinário em favor da Secretaria de Saúde, no valor de R\$ 10 milhões, por meio do Decreto nº 48.872, de 30 de março de 2020, que incluiu no PPA 2020-2023 a Unidade Orçamentária 00114 – Secretaria de Saúde – Administração Direta, o Programa 0410 – Desenvolvimento e Aperfeiçoamento com acesso às ações de média e alta complexidade, vinculado à referida Unidade Orçamentária, e a atividade 3845 – Execução de Recursos do FEEC para enfrentamento ao COVID-19, valor este que correspondeu a 0,15% do total dos créditos adicionais abertos em 2020.

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

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2020:

Crédito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais – Orçamento Fiscal 2020				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Convênio	Superávit Financeiro	Operação de Crédito
Suplementar	4.335.829.990,78	1.578.141.419,46	28.271.000,00	814.042.663,22	-
Especial	7.324.000,00	-	-	-	-
Extraordinário	10.000.000,00	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>4.353.153.990,78</b>	<b>1.578.141.419,46</b>	<b>28.271.000,00</b>	<b>814.042.663,22</b>	<b>-</b>

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2020.

A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal correspondeu a 64,26% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas. O excesso de arrecadação serviu como fonte de abertura a 23,30% dos créditos adicionais, os superávits financeiros a 12,02% dos referidos créditos e os convênios a 0,42%.

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

As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 6,07% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 39.840.880.700,00 para R\$ 42.261.335.782,68. A seguir tem-se detalhamento das referidas fontes de financiamento.

### **Anulação**

A maioria dos créditos adicionais teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. Ao final do exercício, aproximadamente 10,92%





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

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

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

A dotação inicialmente fixada para a reserva de contingência na Lei Orçamentária para 2020 foi de R\$ 29.818.100,00.

Ao longo do exercício não houve a necessidade de utilização da referida dotação no atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A Lei nº 16.622, de 29 de agosto de 2019 (LDO 2020), em seu artigo 22, § 2º, estipulou que, na hipótese de não utilização da referida dotação nos fins previstos até 30 de setembro de 2020, esta poderia ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais.

A partir de 02 de outubro de 2020, a reserva de contingência passou a ser anulada em favor das seguintes unidades orçamentárias:

UOs favorecidas pela anulação da reserva de contingência inicialmente fixada		Em R\$
Unidade Orçamentária - UO		Valor
Código	Nome	
00121	Ministério Público	15.500.000,00
00505	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM	3.903.432,20
00208	Fundo Estadual de Saúde - FES-PE	1.164.510,72
00104	Secretaria do Trabalho, Emprego e Qualificação	6.500.000,00
00505	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM	2.750.157,08
<b>Total</b>		<b>29.818.100,00</b>

**Fonte:** Decreto Estadual nº 49.520, de 02/10/20, Decreto Estadual nº 49.564, de 14/10/20, Decreto Estadual nº 49.615, de 22/10/20, Decreto Estadual nº 49.704, de 04/11/20 e Decreto Estadual nº 49.735, de 12/11/20.

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

O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. A título de exemplo, tem-se o Decreto nº 49.837, de 25 de Novembro de 2020, no valor de R\$ 6.986.000,00, que se utilizou de diversas fontes de recursos na anulação de dotações, dentre as quais a 0271 - Recursos Ordinários Oriundos do Fundo Estadual de Saúde - FES-PE, no valor de R\$ 730.000,00, não se observando, porém, na parte dos acréscimos, suplementação de dotação nesta fonte, assim como a fonte 0101 – Recursos Ordinários teve anulação em valor superior à suplementação desta fonte, indicando que o excesso foi direcionado à fonte 0244 - Recursos do SUS Exclusive Convênios - Adm. Indireta. Abrir créditos adicionais anulando fontes diversas das suplementadas, acrescentando dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª edição (válido a partir do exercício de 2017) em seu anexo de “Perguntas e Respostas” –



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

Procedimentos Contábeis Orçamentários/Despesa Orçamentária/Crédito orçamentário (inicial e adicional) – apresenta o seguinte questionamento: “33 – Na movimentação de recursos orçamentários, mediante a abertura de créditos adicionais, devem ser observadas as fontes de recursos, ou seja, não poderão ser cancelados os recursos de uma fonte para suplementar outra fonte (fontes diferentes)?”. Em resposta tem-se a seguinte explanação: “O cancelamento do crédito orçamentário, parcial ou total, não muda a classificação da fonte de recurso. A realização do crédito adicional deverá sempre obedecer à vinculação do recurso disponível”.

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

### **Excesso de Arrecadação**

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, em 2020, alcançaram o montante de R\$ 1.578.141.419,46 assim distribuídos por item de receita:

			<b>Em R\$</b>
<b>Código da Receita</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
1.1.2.8.01.9.1	Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização - Outras	77.000,00	0,01%
1.2.1.6.03.1.1	Contribuição para o SASSEPE	25.600.000,00	1,62%
1.3.2.1.00.1.1	Remuneração de Depósitos Bancários – Principal	56.495.900,00	3,58%
1.6.1.0.02.1.1	Inscrição em Concursos e Processos Seletivos – Principal	939.387,50	0,06%
1.7.1.8.03.9.1	Transferências de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Principal	537.777.603,88	34,08%
1.7.1.8.99.1.1	Outras Transferências da União – Principal	801.596.713,43	50,79%
2.4.1.8.04.2.1	Transferências de Recursos do SUS destinados à Atenção Especializada - Principal	249.876,00	0,02%
2.4.1.8.99.1.1	Outras Transferências da União - Principal	6.567.543,80	0,42%
7.2.1.8.03.1.1	CPSSS Patronal – Servidor Civil Ativo – Principal	79.200.000,00	5,02%
7.6.3.8.01.1.1	Serviços Hospitalares – Principal	67.113.957,70	4,25%
7.6.3.8.01.9.1	Outros Serviços de Saúde - Principal	2.523.437,15	0,16%
	<b>Total</b>	<b>1.578.141.419,46</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2020.



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

### **Convênio**

A LDO para 2020, em seu art. 37, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, aquela resultante de convênios e instrumentos congêneres celebrados ou reativados durante o exercício de 2020 e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

No exercício de 2020 foram utilizados recursos oriundos de convênios para a abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 28.271.000,00.

### **Superávit Financeiro**

Ao longo de 2020 foram abertos créditos adicionais cuja origem dos recursos foi superávit financeiro no valor de R\$ 814.042.663,22. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2019, que serviram de base para abertura dos referidos créditos adicionais, constatou-se insuficiência financeira na fonte de recurso 0261.

Durante o exercício, foram abertos créditos adicionais com base em superávit financeiro na fonte 0261 no valor de R\$ 193.517.316,82. Contudo ao final de 2019 havia disponibilidade financeira de apenas R\$ 92.957.292,79. Desta forma, foi constatada insuficiência de disponibilidade para abertura de crédito adicional via superávit financeiro no valor de R\$ 100.560.024,03.

### **Operações de crédito**

O orçamento de 2020 previu a arrecadação de R\$ 792.092.800,00 através de operações de crédito. Não foi realizada abertura de crédito adicional tendo tal fonte de recurso.

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

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

### **Orçamento da Defensoria Pública**

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



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

O orçamento da Defensoria Pública Estadual apresentou incrementos constantes desde a obtenção de sua autonomia financeira até o exercício de 2016. Em 2017 observou-se uma redução nas dotações destinadas aos diversos grupos de despesas utilizados pelo referido órgão, culminando com um total de dotações inferior ao observado no ano anterior. Em 2018, verificou-se uma redução de aproximadamente 60% nas dotações destinadas ao grupo 4 – Investimentos. Em 2019 houve um aumento de aproximadamente 59% no grupo 1 – pessoal e encargos sociais, em relação a 2018. No ano de 2020 destaca-se uma redução de 62,50% no grupo 4 – Investimentos e aumento de 4,55% no grupo 1 – pessoal e encargos sociais e um aumento de 29,13% no grupo 3 - outras despesas correntes; todas variações em relação ao ano de 2019. Os valores e comportamento das despesas autorizadas ao longo do período de 2011 a 2020 encontram-se, respectivamente, na tabela e gráfico a seguir.

**Despesa Autorizada – Defensoria Pública**

Em R\$ 1,00

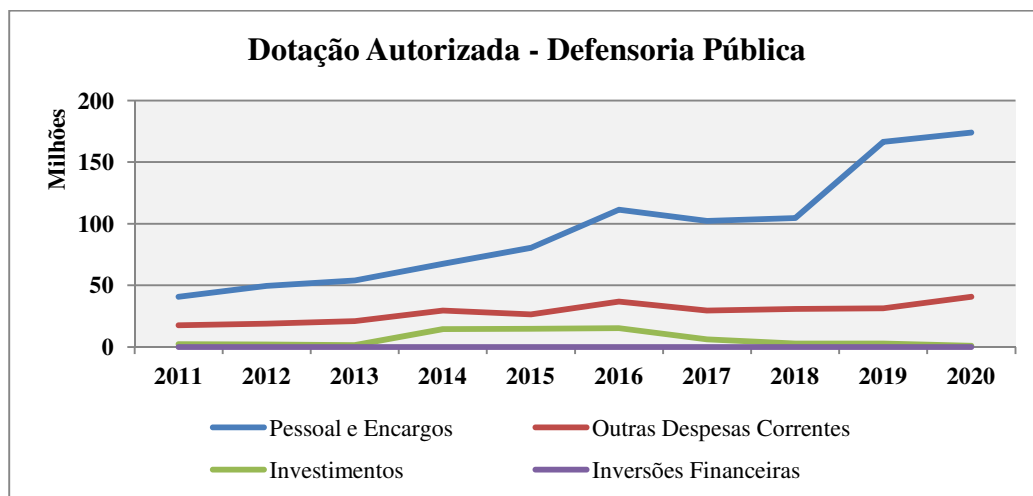
Grupo de Despesa	2011	2012	2013	2014	2015
1	40.720.175,00	49.636.300,00	54.032.356,66	67.623.165,00	80.421.499,62
3	17.798.863,63	18.962.769,29	20.987.900,00	29.499.434,16	26.546.082,09
4	2.469.216,00	2.160.510,78	1.573.555,00	14.567.365,84	14.905.000,00
5	-	-	-	500,00	-
Total	60.988.254,63	70.759.580,07	76.593.811,66	111.690.465,00	121.872.581,71

Grupo de Despesa	2016	2017	2018	2019	2020
1	111.478.890,99	102.356.500,00	104.603.000,00	166.381.185,11	173.944.422,96
3	36.943.727,18	29.536.200,00	30.897.900,00	31.485.243,68	40.655.488,48
4	15.446.880,13	6.233.053,55	2.944.100,00	2.893.427,35	1.085.127,02
5	-	-	-	-	-
Total	163.869.498,30	138.125.753,55	138.445.000,00	200.759.856,14	215.685.038,46

Fonte: e-Fisco

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



Fonte: e-Fisco



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

Ressaltamos que o orçamento da Defensoria Pública deverá apresentar um equacionamento diante das disposições trazidas pela Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014, que, em seu artigo 2º, altera o artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo em seu §1º o prazo de oito anos para a União, Estados e Distrito Federal contarem com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.

### 3.2 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Orçamento Fiscal, apresentado no Balanço Geral do Estado (Volume 1, p. 333 a 336), tem por finalidade reunir as receitas e despesas relativas às unidades orçamentárias integrantes do Orçamento Fiscal.

Em R\$

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = a - b)
<b>RECEITAS (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIA) (I)</b>	34.180.916.500,00	35.638.491.524,61	33.921.199.258,58	1.717.292.266,03
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	32.648.079.600,00	34.069.557.654,90	33.352.652.441,39	716.905.213,51
Receita Tributária	19.542.570.800,00	19.542.647.800,00	18.729.552.644,66	813.095.155,34
Receita de Contribuições	1.793.808.800,00	1.819.408.800,00	1.623.722.708,38	195.686.091,62
Receita Patrimonial	441.217.400,00	497.713.300,00	215.143.691,62	282.569.608,38
Receita Agropecuária	1.818.000,00	1.818.000,00	843.116,46	974.883,54
Receita Industrial	733.000,00	733.000,00	261.674,68	471.325,32
Receita de Serviços	163.648.000,00	164.587.387,50	121.479.847,43	43.107.540,07
Transferências Correntes	10.028.733.700,00	11.367.099.467,40	11.863.813.199,79	-496.713.732,39
Outras Receitas Correntes	675.549.900,00	675.549.900,00	797.835.558,37	-122.285.658,37
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	1.532.836.900,00	1.568.933.869,71	568.546.817,19	1.000.387.052,52
Operações de Crédito	792.092.800,00	792.092.800,00	204.681.416,88	587.411.383,12
Alienação de Bens	6.100.000,00	6.100.000,00	-	6.100.000,00
Amortizações de Empréstimos	1.560.000,00	1.560.000,00	428.339,51	1.131.660,49
Transferências de Capital	583.779.900,00	619.876.869,71	271.420.462,39	348.456.407,32
Outras Receitas de Capital	149.304.200,00	149.304.200,00	92.016.598,41	57.287.601,59
<b>RECEITAS (INTRA ORÇAMENTÁRIAS) (II)</b>	5.659.964.200,00	5.808.801.594,85	5.678.985.264,26	129.816.330,59
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	5.644.964.200,00	5.793.801.594,85	5.672.390.303,98	121.411.290,87
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	15.000.000,00	15.000.000,00	6.594.960,28	8.405.039,72
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I+II)</b>	39.840.880.700,00	41.447.293.119,46	39.600.184.522,84	1.847.108.596,62
<b>REFINANCIAMENTO (IV)</b>	-	-	-	-
<b>SUBTOTAL COM FINANCIAMENTO (V) = (III + IV)</b>	39.840.880.700,00	41.447.293.119,46	39.600.184.522,84	1.847.108.596,62
<b>DÉFICIT (VI)</b>	-	-	-	-
<b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>	39.840.880.700,00	41.447.293.119,46	39.600.184.522,84	1.847.108.596,62
<b>SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)</b>	-	814.042.663,22	-	814.042.663,22
Superávit Financeiro	-	814.042.663,22	-	814.042.663,22
Reabertura de Créditos Adicionais	-	-	-	-

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Saldo da Dotação (e - f)
<b>DESPESAS (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIA) (VIII)</b>	34.107.164.900,00	36.172.198.968,38	32.740.312.864,84	32.740.312.864,84	32.059.828.065,24	3.431.886.103,54
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	31.303.756.622,00	33.116.655.521,32	30.844.201.398,12	30.844.201.398,12	30.241.994.688,16	2.272.454.123,20
Pessoal e Enc. Sociais	16.873.211.500,00	16.784.016.802,54	16.518.181.988,43	16.518.181.988,43	16.491.198.248,95	265.834.814,11
Juros e Enc. da Dívida	757.856.300,00	403.668.500,00	372.376.775,56	372.376.775,56	372.376.775,56	31.291.724,44
Outras Desp. Correntes	13.672.688.822,00	15.928.970.218,78	13.953.642.634,13	13.953.642.634,13	13.378.419.663,65	1.975.327.584,65
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	2.773.590.178,00	3.055.543.447,06	1.896.111.466,72	1.896.111.466,72	1.817.833.377,08	1.159.431.980,34
Investimentos	1.351.988.078,00	1.650.746.605,15	690.348.237,12	690.348.237,12	623.297.841,81	960.398.368,03
Inversões Financeiras	446.859.900,00	456.396.031,35	324.738.646,05	324.738.646,05	313.512.050,26	131.657.385,30
Amortização da Dívida	974.742.200,00	948.400.810,56	881.024.583,55	881.024.583,55	881.023.485,01	67.376.227,01
<b>RESERVA CONTINGÊNCIA</b>	29.818.100,00	-	-	-	-	-



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

DESPESAS (INTRA ORÇAMENTÁRIA) (IX)	5.668.258.300,00	6.023.679.314,30	5.792.989.427,67	5.792.989.427,67	5.745.000.401,42	230.689.886,63
DESPESAS CORRENTES	5.653.248.300,00	5.964.105.997,93	5.786.394.467,39	5.786.394.467,39	5.738.405.441,14	177.711.530,54
Pessoal e Enc. Sociais	5.118.502.200,00	5.371.461.839,65	5.221.271.105,11	5.221.271.105,11	5.184.004.571,05	150.190.734,54
Juros e Enc. da Dívida	-	-	-	-	-	-
Outras Desp. Correntes	534.746.100,00	592.644.158,28	565.123.362,28	565.123.362,28	554.400.870,09	27.520.796,00
DESPESAS DE CAPITAL	15.010.000,00	59.573.316,37	6.594.960,28	6.594.960,28	6.594.960,28	52.978.356,09
Investimentos	10.000,00	44.573.316,37	-	-	-	44.573.316,37
Inversões Financeiras	15.000.000,00	15.000.000,00	6.594.960,28	6.594.960,28	6.594.960,28	8.405.039,72
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL DAS DESPESAS (X) = (VIII+IX)	39.775.423.200,00	42.195.878.282,68	38.533.302.292,51	38.533.302.292,51	37.804.828.466,66	3.662.575.990,17
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XI)	65.457.500,00	65.457.500,00	41.697.136,33	41.697.136,33	41.697.136,33	23.760.363,67
TOTAL DAS DESPESAS (XII) = (X + XI)	39.840.880.700,00	42.261.335.782,68	38.574.999.428,84	38.574.999.428,84	37.846.525.602,99	3.686.336.353,84
SUPERÁVIT (XIII)	-	-	1.025.185.094,00	1.025.185.094,00	1.753.658.919,85	-
TOTAL COM SUPERÁVIT (XIV) = (XII + XIII)	39.840.880.700,00	42.261.335.782,68	39.600.184.522,84	39.600.184.522,84	39.600.184.522,84	3.686.336.353,84
RESERVA DO RPPS	-	-	-	-	-	-

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020 – Volume I (p. 333 a 336)

O Balanço Orçamentário apurado ao final de 2020 informa que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo sido a receita arrecadada maior que a despesa empenhada em R\$ 1.025.185.094,00;
- A previsão atualizada da receita no montante de R\$ 41.447.293.119,46 contempla os valores dos acréscimos causados pelos créditos adicionais cujas fontes de abertura foram as provenientes de excesso de arrecadação e operações de crédito;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 814.042.663,22 de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi inferior à inicialmente estimada na LOA em 0,60%;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 2,42 bilhões, incrementando o orçamento fiscal em 6,08%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa empenhada) de R\$ 2,66 bilhões.

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

### 3.2.1 Receita Orçamentária

A receita declarada pelo estado no exercício de 2020 foi de R\$ 39,60 bilhões. Este **valor comporta indevidamente o efeito reflexo, nas receitas, da Dotação Orçamentária Específica (DOE)**, que será objeto de comentário no item 3.3.

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

A ressalva adiante efetuada, contida no item 3.3, torna necessário o ajuste para menor das receitas orçamentárias em R\$ 3,23 bilhões, em virtude do espelhamento a maior nesse valor nas receitas de contribuições do estado. Contudo, isso não invalida comparativos com o exercício anterior, quando já era verificado o mesmo equívoco de contabilização.





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

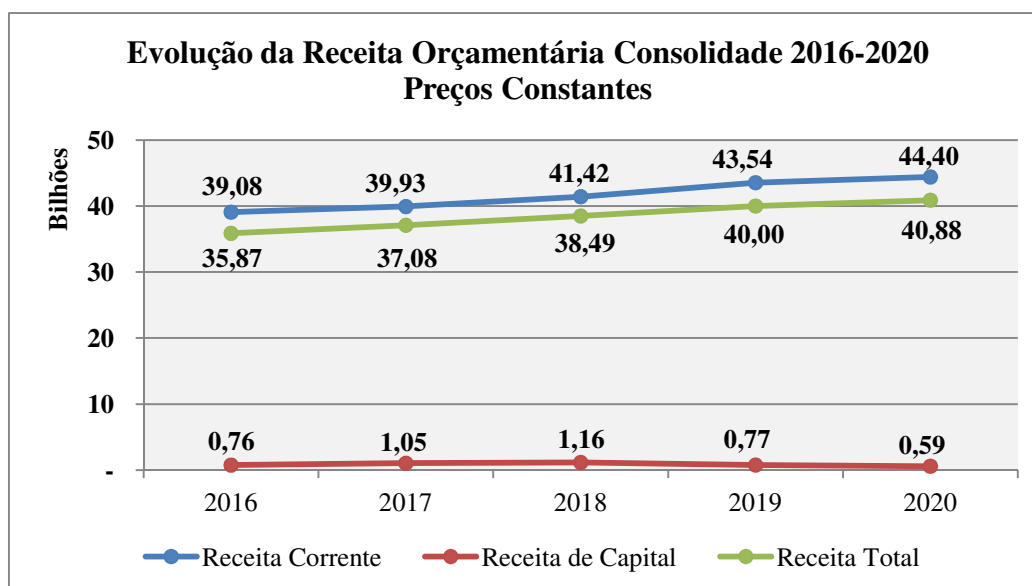
O quadro a seguir ilustra o comparativo entre a receita arrecadada de 2020 em relação à arrecadação do ano de 2019 seguindo os mesmos parâmetros. Quando é assim verificado, observa-se que houve um aumento de 6,03% na arrecadação da receita corrente e uma queda de 20,37% na arrecadação de receita de capital no ano de 2020. Quanto às receitas totais arrecadadas, estas foram acrescidas em 5,52% em relação ao ano de 2019.

Receita de todas as fontes	Ano		Variação entre a receita de 2019 e a de 2020 (%)
	2020	2019	
Receita Corrente após Deduções*	39.025.042.745,37	36.806.502.324,74	6,03
Receita Capital	575.141.777,47	722.224.140,38	-20,37
<b>Receita Total</b>	<b>39.600.184.522,84</b>	<b>37.528.726.465,12</b>	<b>5,52</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020.

Nota: \* Deduções referentes às transferências ao FUNDEB.

Segue gráfico demonstrando a evolução da receita orçamentária consolidada (2016-2020) em preços constantes, conforme apresentado no Balanço Geral do Estado do ano de 2020.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2020, Quadro 84 (doc. 2, p. 446).

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2020, calculados pelo IPCA (IPEADATA).

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

Receita total arrecadada deduzida as transferências ao FUNDEB.

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

Observa-se aumento na receita total de 2016 para 2017, passando de R\$ 35,86 bilhões em 2016, para R\$ 37,08 bilhões, em 2017, houve um acréscimo gradativo no período de 2017 a 2020. Em 2018, ocorreu um crescimento de 3,80% em

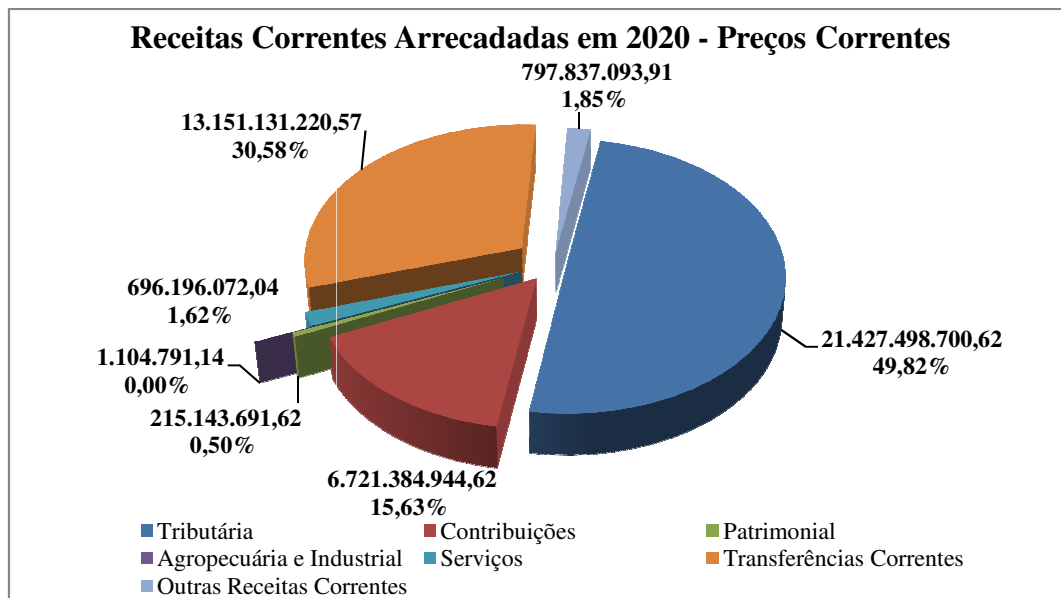


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA**

relação ao ano anterior, alcançando o valor de R\$ 38,49 bilhões. Em 2019, o crescimento foi de 3,92%, ficando em R\$ 40,00 bilhões. Já, em 2020, o acréscimo foi de 2,20% perfazendo um total de 40,88 bilhões.

As receitas correntes apresentaram um crescimento em todo o período examinado (2016 a 2020) saindo de 39,08 bilhões em 2016 e chegando a 44,40 bilhões em 2020, um aumento de 5,32 bilhões (13,61%). Já as receitas de capital apresentaram uma oscilação no período referendado. Ocorreu aumento de 38,16% do ano 2016 para 2017, seguido de outro acréscimo de 10,48% para 2018 e queda de 34,48% para 2019, voltando a apresentar queda de 22,37% para o ano de 2020. O último resultado mostrou-se inferior à arrecadação de 2016.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2020, em preços correntes.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2020 - Quadro 83 (doc. 2, p. 445)

**Nota:** O valor das receitas de contribuições está superdimensionado em R\$ 3,23 bilhões referente à contribuição patronal complementar - DOE.

O gráfico anterior indica que em 2020:

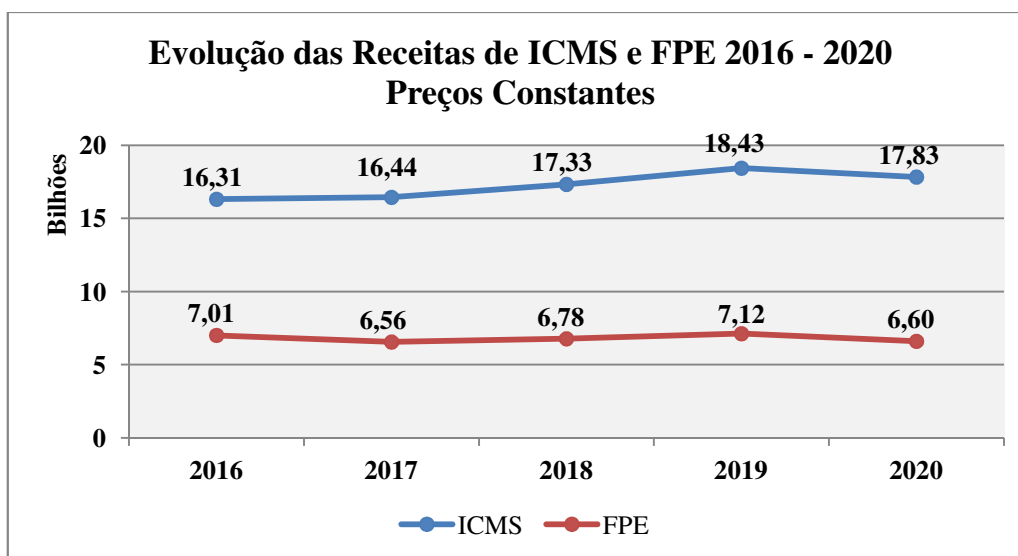
- As receitas tributárias somadas às transferências correntes responderam por grande parte da receita corrente, tendo representado 80,40% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 17.277.441.458,30, tendo este representado 80,63% dessas receitas;
- As transferências multigovernamentais, no valor de R\$ 2.189.686.417,81, as de convênios e outras transferências correntes, no valor de R\$ 4.434.962.649,13 e as da cota parte do FPE, no valor de R\$ 6.395.842.838,55, representaram 99,01% das transferências correntes.



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

A ressalva a ser efetuada é o dimensionamento contábil a maior das receitas de contribuições em cerca de R\$ 3,23 bilhões, que decorre do fato de o estado processar orçamentariamente o que denomina de Dotação Orçamentária Específica (DOE). Esse aspecto é explicitado no item 3.3 deste Relatório.

De toda forma, mantidos os parâmetros de contabilização adotados pelo estado em relação ao ano anterior, pode-se resumir no gráfico a seguir o comportamento das receitas de ICMS e FPE, *a preços constantes*, no período de 2016 a 2020:



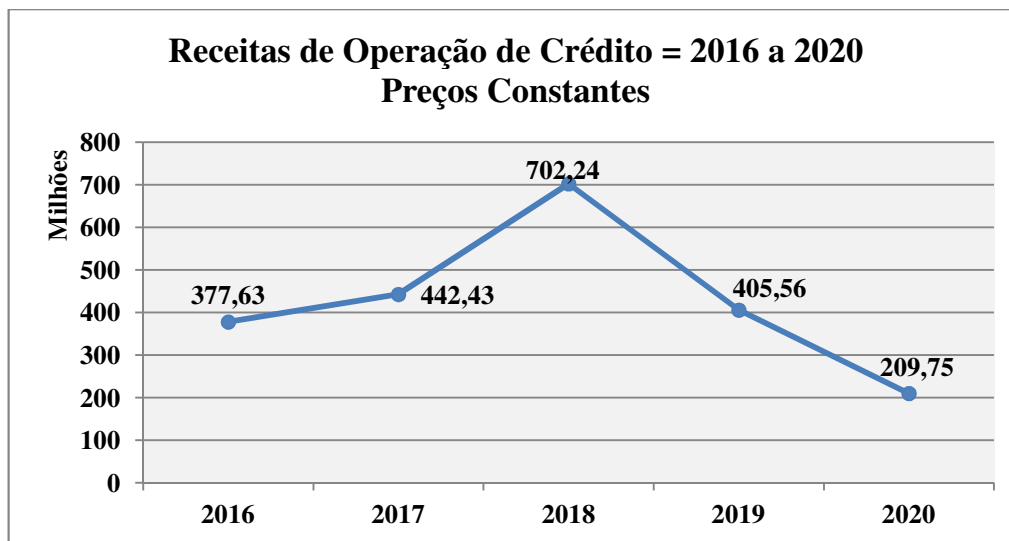
Fonte: Balanço Geral do Estado 2020 - Quadro 84 (doc. 2, p. 446)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2020, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS praticamente se manteve constante de 2016 para 2017. Em 2018, a arrecadação teve um crescimento de 5,35% quando comparado ao ano anterior, e em 2019 a arrecadação de ICMS também apresentou crescimento (6,40%), ficando em R\$ 18,43 bilhões. Em 2020, a receita com o imposto de circulação de mercadoria apresentou queda de 3,25%, atingindo 17,83 bilhões. Em relação à receita do FPE, observa-se uma oscilação ora crescente ora decrescente. No ano de 2020 houve uma redução aproximada de R\$ 520 milhões em relação ao ano de 2019.

As receitas de capital, *a preços correntes*, em 2020, somaram R\$ 575.141.777,47. Desse total, a quantia de R\$ 204.681.416,88 refere-se a operações de crédito, representando 35,59% 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 2020 - Quadro 84 (doc. 2, p. 446)

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

Observa-se que as receitas de operações de crédito se mantiveram na casa dos milhões e que em 2020 o valor foi de R\$ 209,00 milhões.

A seguir, vamos discorrer sobre a renúncia de receita, especificamente, a renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco no ano de 2020, bem como comparar os valores da renúncia do ICMS de Pernambuco com alguns estados da região nordeste.

### Renúncia de Receita

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

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

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

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

Importante registrar que para que um ente federativo exerça sua autonomia de maneira plena dentro dos limites constitucionais impostos, as unidades federadas



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

devem ser independentes umas em relação às outras, o que implica dizer que elas devem gozar de autonomia financeira.

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

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

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

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

Art. 150 [...]

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

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

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

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

Parágrafo Único – O disposto neste artigo também se aplica:

I – à redução da base de cálculo;

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

III – à concessão de créditos presumidos;

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

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

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



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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, verificou-se que a ADI 4498/PE foi julgada, em 18 de março de 2020, pelo Ministro Gilmar Mendes, cuja decisão do ministro foi pela perda superveniente do objeto.

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

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

[..]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

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





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

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

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

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

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2020 pelo governo de Pernambuco atende ao modelo definido pela Portaria STN nº 286, de 07 de maio de 2019, na qual aprova a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Neste modelo, devem-se demonstrar à modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, isenção, crédito presumido, alteração de alíquota ou redução de base de cálculo), os setores beneficiários favorecidos, a previsão da renúncia para os dois exercícios seguintes e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Tributo	Modalidade	Setores /Programas/ Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista (R\$ 1.000,00)			Compensação
			2020	2021	2022	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / PEAP	35.852,83	35.591,86	35.330,89	Ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de acompanhamento dos contribuintes
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados/PROCALÇADO	5.244,86	5.841,10	6.437,35	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / PRODEAUTO	1.139.141,25	1.295.568,13	1.451.995,01	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial e comercial Atacadista / PRODEPE	928.512,14	778.612,42	699.137,00	
	Crédito presumido	Setor Industrial/PROIND	4.948,65	12.656,08	20.417,14	
<b>TOTAL</b>			<b>2.113.699,73</b>	<b>2.128.269,59</b>	<b>2.213.317,39</b>	
<b>DEMAIS</b>			<b>183.799,98</b>	<b>185.066,92</b>	<b>192.462,38</b>	
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>2.297.499,71</b>	<b>2.313.336,51</b>	<b>2.405.779,77</b>	

Fonte: LDO 2020/Anexo de Metas Fiscais-Demonstrativo 7

Visualizando o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita para 2020, tem-se que o maior volume de renúncia de receita está no setor automotivo/PRODEAUTO com previsão de renúncia de R\$ 1.139.141.250,00, e em



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

seguida vem o setor industrial e comercial atacadista/PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 928.512.140,00.

O Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo de Pernambuco – PRODEAUTO foi criado, em 2008, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos no setor automotivo tendo sido instituído pela Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008. Já o PRODEPE foi criado, em 1999, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e comercial atacadista de Pernambuco tendo sido instituído pela Lei nº 11.676, de 11 de outubro de 1999.

Observa-se no demonstrativo acima que além dos dois programas citados anteriormente, existe o Programa de Estímulo à Atividade Portuária (PEAP), o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas (PROCALÇADO), o Programa de Estímulo à Indústria de Pernambuco (PROIND), bem como outras programas beneficiados classificados como “demais”.

Registra-se a importância de se dar transparência aos valores de renúncia de receita em local de ampla visibilidade e comumente acessado pela sociedade. Consideramos o Portal da Transparência de Pernambuco o local adequado para a divulgação desta informação. Em que pese o Governo do Estado ter informado na sua defesa de 2018 que pretendia criar um Painel no Portal da Transparência para divulgação desses valores, não foi encontrada nenhuma informação a esse respeito até o fechamento deste relatório.

### **3.2.2 Despesa Orçamentária**

No exercício de 2020 foram empenhados R\$ 38.574.999.428,84, dos quais R\$ 728.473.825,85 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício), não havendo inscrição de Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício).

Semelhantemente ao apontado para as receitas, tem-se que esse total de R\$ 38,57 bilhões comporta indevidamente o valor processado a título de DOE, que em 2020 atingiu R\$ 3,23 bilhões, conforme será comentado no item 3.3. Em razão deste procedimento ter sua origem em exercícios anteriores, as análises comparativas com o exercício de 2019, adiante oferecidas, respeitaram o mesmo parâmetro (o da DOE contabilizada como orçamentária), o que terá reflexo no dimensionamento a maior do grupo Despesas de Pessoal e Encargos e, mais especificamente, da função “Previdência Social”.

### **Programa de Trabalho do Governo**

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



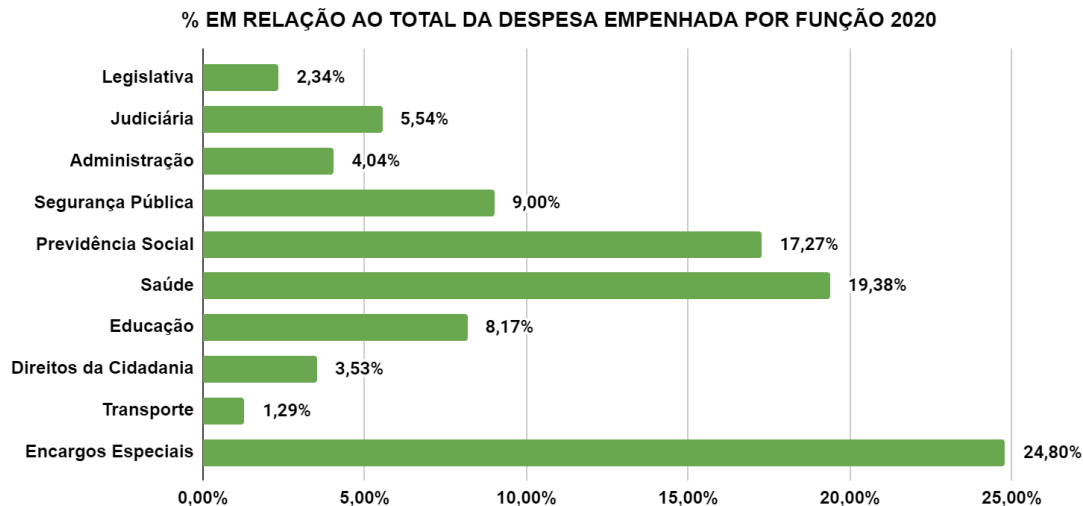
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA**

A 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 que, em 2020, foi de R\$ 38.574.999.428,84.

O gráfico abaixo demonstra o percentual da despesa por função em relação ao total da despesa empenhada em 2020. Só estão demonstradas as funções que tiveram um percentual acima de 1% em relação ao total da despesa empenhada.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2020 – Quadro 23 (doc. 2, p. 276)

Cabe esclarecer que a função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, representando, portanto, uma agregação neutra. Nela estão incluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida, bem como as transferências ao sistema previdenciário estadual com vistas a suprir o seu elevado déficit. Embora detenha a maior participação na despesa total, 24,80%, ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

Registra-se que a DOE que vem tendo registro de despesa orçamentária para suprir o déficit do sistema previdenciário estadual, em regra vem sendo classificada pelas Unidades Gestoras na função Encargos Especiais. Verificou-se, todavia, que algumas unidades gestoras não seguiram este critério em 2020, como identificado na Secretaria de Imprensa (função 06), Procuradoria Geral do Estado (função 02),



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

Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (função 14), FES-PE (função 10) e Secretaria da Casa Militar (função 04).

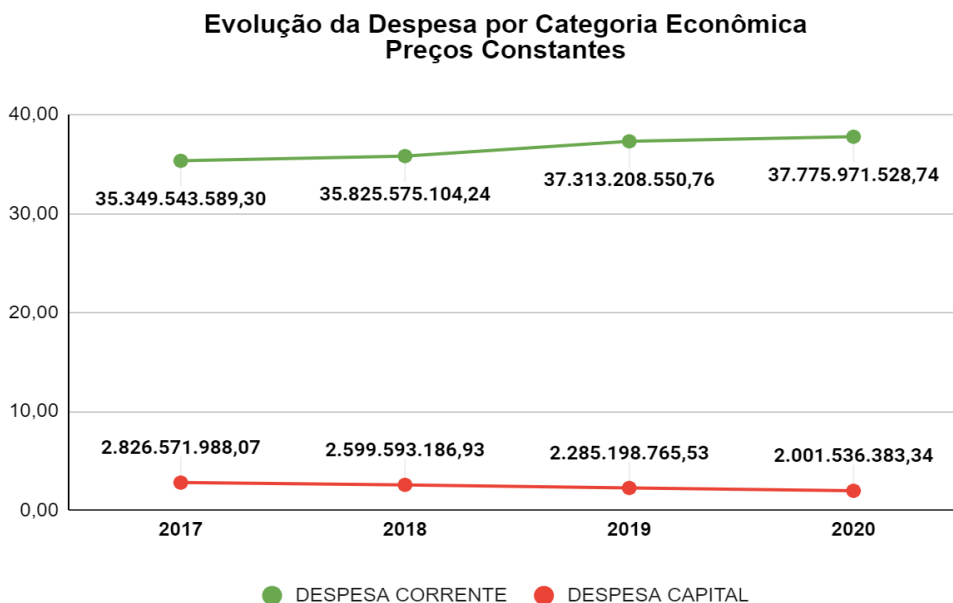
### Despesa por Classificação Econômica

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 estão relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e com as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos serviços prestados ao cidadão. Em 2020, somaram R\$ 36,63 bilhões, enquanto as de capital, que estão relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, totalizaram R\$ 1,94 bilhões, em valores correntes.

O gráfico a seguir compara as despesas, por categoria econômica, utilizando valores constantes no período de 2017 a 2020.



**Fonte:** Balanço Geral do Estado 2020 - Quadros 86 (doc. 2, p. 448)

**Nota:** Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2020, calculados pelo IPCA (IPEADATA)  
Nos valores estão incluídas as despesas Intraorçamentárias  
Os valores das despesas correntes comportam indevidamente a dotação orçamentária específica

Observa-se que a despesa corrente vem crescendo no período analisado, passando de R\$ 35,35 bilhões, em 2017, para R\$ 37,78 bilhões, em 2020. Por outro lado, a despesa de capital vem diminuindo, passando de R\$ 2,83 bilhões, em 2017, para R\$ 2,00 bilhões, em 2020.



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

● **Grupos de Despesa**

A tabela a seguir demonstra, em valores constantes, as despesas realizadas por grupo de despesa nos exercícios de 2019 e 2020.

**Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo -**  
**Exercícios 2019 e 2020 (em Preços Constantes)**

Grupo de Despesa	2019	2020	Varição 2020/2019
1-Pessoal e Encargos <sup>1</sup>	22.394.424.883,35	22.410.992.239,00	0,07%
2-Juros e Encargos da Dívida	748.053.476,82	386.479.072,77	-48,34%
3-Outras Despesas Correntes <sup>2</sup>	14.170.730.190,58	14.978.500.216,98	5,70%
<b>Subtotal Despesas Correntes</b>	<b>37.313.208.550,76</b>	<b>37.775.971.528,74</b>	<b>1,24%</b>
4-Investimentos	686.289.969,03	709.158.337,04	3,33%
5-Inversões Financeiras	507.947.466,08	339.366.381,02	-33,19%
6-Amortização da Dívida	1.090.961.330,41	953.011.665,28	-12,64%
<b>Subtotal Despesas Capital</b>	<b>2.285.198.765,53</b>	<b>2.001.536.383,34</b>	<b>-12,41%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>39.598.407.316,28</b>	<b>39.777.507.912,08</b>	<b>0,45%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020 - Quadro 86 (doc. 2, p. 448)

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

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

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

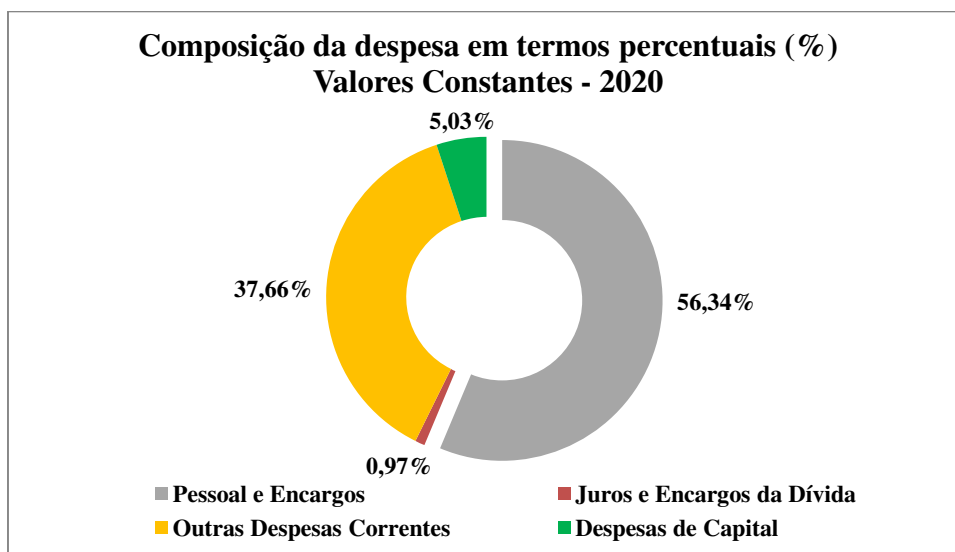
De todo modo, mantido o mesmo critério de contabilização entre 2019 e 2020, e comparando-se os valores despendidos nesses exercícios, verifica-se que no total geral houve um aumento de 0,45% na despesa total.

Nas despesas correntes, comparando com o ano de 2019, observa-se um acréscimo de 0,07% no gasto com *Pessoal e Encargos*, e de 5,70% no gasto com *Outras Despesas Correntes*. O acréscimo ocorrido neste último grupo de despesa, em parte, se deve aos gastos efetuados para enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Nas despesas de capital houve um acréscimo de 3,33% no gasto com *Investimentos* devido também, em parte, ao enfrentamento da pandemia do COVID-19, e um decréscimo de -33,19% e de -12,64% nos gastos com *Inversões Financeiras* e *Amortização da Dívida*, respectivamente.

Os gastos efetuados, em 2020, para enfrentamento da pandemia do COVID-19 serão informados mais adiante quando comentamos cada uma destas despesas em valores correntes.

O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa no ano de 2020, em valores constantes.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2020 - Quadro 86 (doc. 2, p. 448)

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

Observando o gráfico acima, verifica-se que o volume maior de despesa do governo está concentrado no grupo *Pessoal e Encargos*, correspondendo a 56,3% do total da despesa orçamentária consolidada, em 2020. Em seguida vem o grupo *Outras Despesas Correntes* com um percentual de 37,7% em relação à despesa total.

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

### ***Pessoal e Encargos Sociais***

O montante liquidado no grupo 1 - *Pessoal e Encargos Sociais* totalizou<sup>2</sup>, em 2020, R\$ 21.739.453.093,54. Este valor correspondeu a 56,35% do total da despesa orçamentária.

Dentre os gastos de pessoal, é possível demonstrar quanto foi direcionado para cada função de governo. Em 2020, da despesa total com pessoal, 43,71% foi gasto nas seguintes funções de governo: ***Previdência*** (R\$ 6.658.558.693,18), ***Encargos Especiais*** (R\$ 3.215.309.464,55), ***Segurança*** (R\$ 2.857.160.236,38), ***Educação*** (R\$ 2.347.442.617,91), ***Saúde*** (R\$ 1.975.654.914,43), ***Judiciária*** (R\$.1.686.839.942,06), ***Administração*** (R\$ 994.341.113,66) e ***Direitos da Cidadania*** (R\$ 930.380.246,79).

Os gastos de pessoal nas funções de maior demanda social, *Segurança*, *Educação e Saúde*, representaram 33,03% da despesa total com pessoal.

<sup>2</sup> A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 3,23 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.

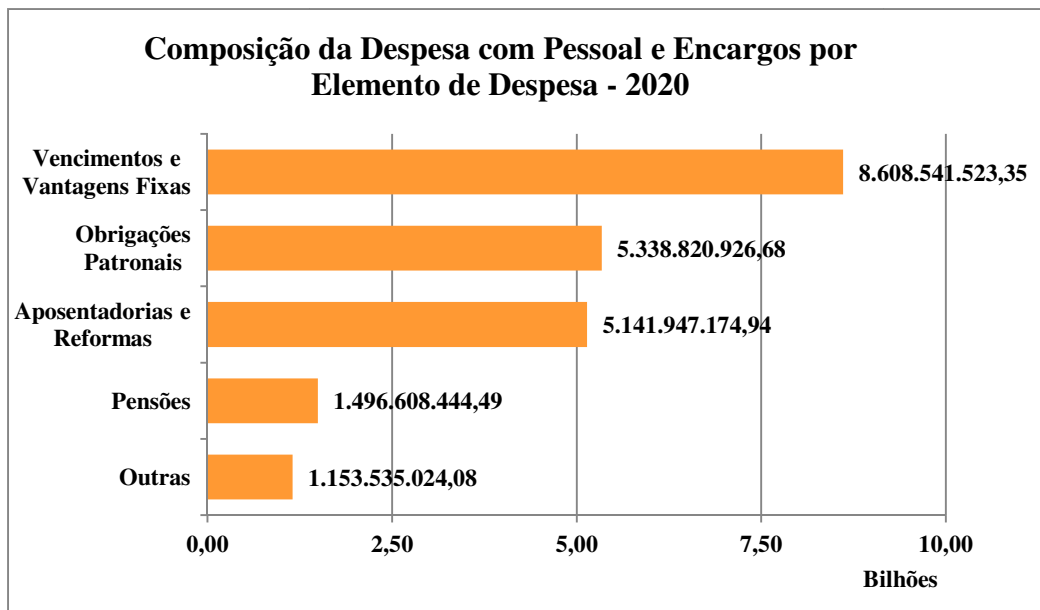




ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

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

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas totais com pessoal e encargos sociais em 2020, 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 2020 - Quadro 04 (doc. 2, p. 49 - 50)

**Nota:** As obrigações patronais incluem os valores com RPPS (FUNAFIN). As Despesas de Exercícios Anteriores de todos os elementos de despesa estão incluídas no item "Outras" deste gráfico.

Com base nos dados trazidos no Quadro 04 do Balanço Geral do Estado, tem-se que o valor mais representativo refere-se às despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas, que correspondeu a 39,60% da despesa com pessoal.

A despesa com obrigações patronais foi de R\$ 5,34 bilhões, sendo a quantia de R\$ 5,17 bilhões<sup>3</sup> referente a obrigações patronais direcionadas ao FUNAFIN, representando 24% do total da despesa com pessoal e encargos contabilizada pelo estado. Nunca se perca de vista que tanto o percentual quanto o valor estão superdimensionados<sup>4</sup> em razão da contabilização como despesa orçamentária dos recursos para cobertura de insuficiência financeira do sistema estadual de previdência, que no estado é intitulada como "DOE".

<sup>3</sup> Este valor não contempla as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA com obrigações patronais, no valor de R\$ 33.736.437,04, e obrigações patronais complementares (DOE), no valor de R\$ 970.548,78, os quais estão inseridos no gráfico no item "outras".

<sup>4</sup> A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 3,23 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



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

A folha dos Inativos está inserida na despesa com Aposentadorias e Reformas que representou 23,65% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram, por sua vez, 6,88% do total, restando 5,31% para Outras Despesas com Pessoal.

Vale destacar que o valor mais representativo de *Outras Despesas com Pessoal*, cujo total foi de R\$ 1.153.535.024,08, refere-se aos gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 606.522.440,93, correspondente a 52,58% dessas despesas.

### ***Juros da Dívida***

A participação do grupo 2 - *Juros da Dívida* na despesa total alcançou 0,97%, no exercício em análise, atingindo o valor de R\$ 372.376.775,56.

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

### ***Outras Despesas Correntes***

O valor total liquidado no grupo 3 - *Outras Despesas Correntes* foi de aproximadamente R\$ 14,52 bilhões. Dentre os gastos constantes deste grupo, inserem-se as despesas com transferências tanto para outras esferas de governo quanto para instituições privadas e para o exterior, assim como as despesas aplicadas diretamente pelo Estado.

As transferências mais significantes foram decorrentes das transferências constitucionais e legais aos municípios no valor de R\$ 4,89 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,43 bilhão.

Da despesa total deste grupo, 87,23% foram gastos nas seguintes funções de governo: **10-Saúde** (R\$ 5.341.286.290,49), **28-Encargos Especiais** (R\$ 5.049.549.039,56), **12-Educação** (R\$ 753.745.586,78), **06-Segurança Pública** (R\$ 608.624.584,91), **04-Administração** (R\$ 485.083.947,55) e **02-Judiciária** (R\$ 426.767.876,14).

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.



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

### *Despesa de Capital*

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

O valor total liquidado no *Grupo 4 - Investimentos*, em 2020, constante do orçamento fiscal, foi de R\$ 690.348.237,12. Deste montante, 81% foi proveniente das seguintes fontes de recursos:

- *0101-Recursos Ordinários - Adm. Direta (R\$ 258.917.303,81);*
- *0140-Recursos de Operações de Crédito - Multissetoriais (R\$ 164.371.500,97);*
- *0102-Recursos de Convênio a Fundo Perdido - Adm. Direta (R\$ 65.947.526,07);*
- *0103-Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta (R\$ 54.114.370,98);*
- *0242-Recursos de Convênio a Fundo Perdido - Adm. Indireta (R\$ 21.731.884,40).*

Em relação às *Inversões Financeiras* (grupo 5), o montante das despesas deste grupo alcançaram R\$ 331.333.606,33 em 2020, assim distribuídos:

	<b>Em R\$</b>	
<b>Descrição das Inversões Financeiras</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Constit. ou aumento de capital da COMPESA	284.986.983,43	86,01
Constit. ou aumento de capital da PERPART	6.594.960,28	1,99
Constit. ou aumento de capital do Porto do Recife S/A	12.941.299,99	3,90
Constit. ou aumento de capital da AGEFEPE	13.306.000,00	4,01
Aquisição de imóveis para uso da Administração Estadual	8.661.385,50	2,61
Empréstimos Concedidos <sup>1</sup>	1.800.000,00	0,54
Constit. ou aumento de capital da SUAPE	2.324.673,42	0,70
Aquisição de imóveis para investimento/PPP <sup>2</sup>	718.303,71	0,22
<b>Total</b>	<b>331.333.606,33</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** e-Fisco 2020 (razão conta corrente 4.5.9.0.XX.XX)

**Nota:** <sup>1</sup> Empréstimo para aplicação exclusiva em ato gratuito de registro civil praticado pelos cartórios de registro civil de PE.

<sup>2</sup> Valor liquidado referente ao compartilhamento de risco de tráfego do Contrato n° 001/2006 PPP Paiva.

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

Verificou-se no sistema e-Fisco que o valor total de R\$ 6.594.960,28 liquidado pela UG 170101 Secretaria da Casa Civil em favor da PERPART, referente às 2020NE000008 e 2020NE000009, foi classificado como inversões financeiras, no elemento de despesa 4.5.91.65.68. No entanto, as notas de liquidações transparecem que a situação comportou uma simples transferência financeira da Casa Civil para a PERPART objetivando que o lançamento de despesa orçamentária com finalidade de



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

amortização de dívida fosse realizado pela própria PERPART (dívida referente à extinta COHAB).

Da forma efetuada as contas do estado contemplam dois registros de despesa (e um incidental de receita orçamentária) para uma mesma finalidade. Sendo assim, mantemos o entendimento de que a classificação da movimentação de recursos em anos anteriores entre SAD e PERPART, e neste exercício entre Casa Civil e PERPART se revelou inadequada, visto que esse lançamento deveria ter se limitado às contas do extraorçamentário.

Sendo a PERPART integrante do orçamento fiscal do estado, o recomendável é que a própria PERPART disponha de dotação orçamentária para amortização de suas dívidas sem que tal fato requeira novas dotações em outras UGs de inversões financeiras, o que entendemos deveria estar restrito a entidades não integrantes do orçamento fiscal do estado, a exemplo da COMPESA, SUAPE e Porto do Recife.

A única classificação orçamentária necessária é aquela realizada pela UG 420801- PERPART, na ocasião do pagamento da dívida (4.6.90.XX, se amortização, ou 3.2.90.XX, se juros). O procedimento de empenhar na modalidade de aplicação “91” deve limitar-se a fatos nos quais há prestação de serviços ou fornecimento de bens por uma unidade gestora estadual a outra, e não em casos de mero repasse financeiro.

Por fim, as despesas do grupo 6 - *Amortização da Dívida*, chegaram a R\$ 922.721.719,88, em 2020, sendo estes:

- R\$ 249,51 milhões referente a amortização da dívida interna contratual;
- R\$ 620,57 milhões referente a amortização da dívida externa contratual;
- R\$ 41,70 milhões referente a amortização da dívida interna contratual refinanciada, e
- R\$ 10,94 milhões referente a amortização de parcelamentos previdenciários e não previdenciários.

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

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

Em 2020, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 1.192.408.861,44. Em relação ao exercício anterior houve uma diminuição de R\$ 84.254.068,57. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2019 e 2020 distribuídos por grupo de despesa.

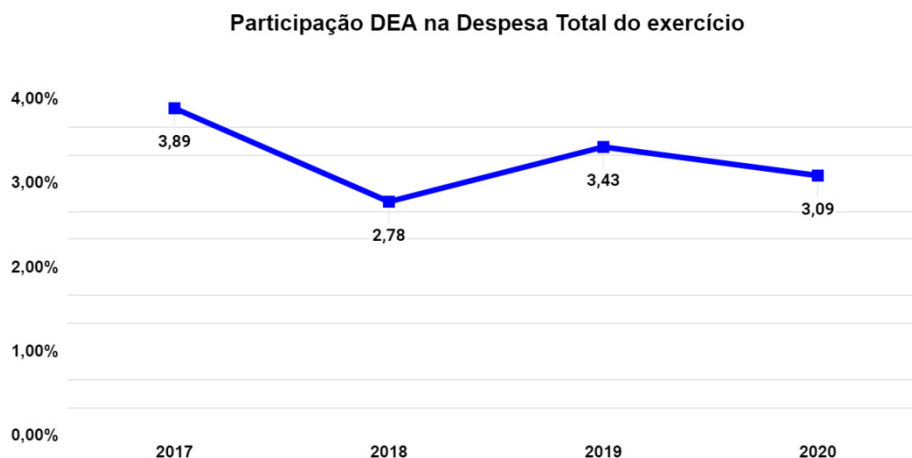


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA**

DEA	Valor 2020	Valor 2019
Pessoal e Encargos Sociais	128.816.428,47	288.147.809,89
Juros e Encargos da Dívida	384,84	0,00
Outras Despesas Correntes	1.002.739.676,64	945.057.571,25
Investimentos	60.132.996,46	43.223.983,64
Inversões Financeiras	718.303,71	233.565,23
Amortização da Dívida	1.071,32	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.192.408.861,44</b>	<b>1.276.662.930,01</b>

Fonte: e-Fisco 2019 e 2020/Relatório Execução Orçamentária Consolidada

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



Fonte: e-Fisco 2017-2020

Observa-se no gráfico que a participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do exercício teve um comportamento ora decrescente ora crescente. No ano de 2017, a participação da DEA na despesa total foi de 3,89%, e no ano seguinte houve uma diminuição ficando em 2,78% da despesa total. Em 2019, este tipo de despesa aumentou e, em 2020, voltou a diminuir, ficando em 3,09% a participação da DEA na despesa total.



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

Como mencionado no item 3.1.3, o estado permaneceu atribuindo em 2020 classificação de despesa orçamentária aos repasses efetuados pelas suas unidades orçamentárias ao FUNAFIN caracterizados pela diferença entre o que estas recolhem de contribuição previdenciária (própria e de seus servidores) e o valor suficiente ao pagamento da sua folha de inativos e pensionistas. Essa metodologia, suportada em norma contida em lei complementar estadual, já vinha questionada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desde 2012 e teve recentemente vedação expressa pelo § 3º do art. 19 da Lei Complementar federal nº 101/2000, inserido pela LC 178/2021.

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão de controle de Contabilidade da União, que ganhou competência expressa de uniformizar critérios de entendimento na área de gestão fiscal desde a EC 108/2019, tem entendimento pacificado, e com o qual também concordamos, de que a movimentação financeira necessária à cobertura de déficit financeiro de sistemas previdenciários públicos tem natureza extraorçamentária, e não orçamentária, como aplicado no âmbito do estado de Pernambuco, desde a LC 28/2000.

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

#### **3.3.1 A impropriedade técnica orçamentária**

O ato normativo federal que trata da matéria que padronizou entendimento de natureza extraorçamentária para os Recursos para Cobertura de Insuficiência Financeira foi a Nota Técnica nº 633/2011 CCONF/SUBSECVI/STN, vigente até a atualidade, e que assim expõe:

*“nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro. Portanto, esse repasse deverá ser efetuado por interferência financeira, não acarretando o registro de receitas e despesas orçamentárias relativas aos repasses.”*

O dispositivo acima vem sendo reiterado sucessivas vezes pela STN em seu Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. A Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18/12/2018, que apresentou a edição do MCASP aplicável a partir do ano de 2019 e vigente também no exercício de 2020, assim reiterou:

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

...

Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este





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

sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários.

A 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, veiculado por meio da Portaria nº 286/2019, também expedida pela STN, reitera essa aplicação, ao assim dispor:

**RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (II)**

[...]

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

[...]

**Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro**

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

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

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

[...]

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

Diz-se “transparece” porque “quantias oriundas de recursos orçamentários” nem sempre são despendidas como despesas orçamentárias<sup>5</sup>, mas o Estado vem, desde a edição da referida lei complementar, conferindo ciclo orçamentário (previsão na lei orçamentária anual e execução, mediante empenho) em virtude de a nomenclatura definida em lei ter sido de “dotação orçamentária”.

---

<sup>5</sup> O pagamento de uma Consignação em Folha consiste de recolhimento extraorçamentário de quantia que, na origem, compôs o total da folha de pagamento, sendo aí, num momento anterior, recurso orçamentário. A complementação de valores necessários ao pagamento da folha de Inativos segue processo semelhante, sendo retirado de quantias que na origem tiveram apropriação de receita orçamentária de qualquer subgrupo que seja diverso ao de Receita de Contribuições (já que a totalidade destas já é direcionada à Folha de Inativos e Pensionistas)



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

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

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

Um paralelo simplório pode ser feito entre a DOE e a dinâmica de uma unidade familiar. Não é adequado enxergar que a renda total de R\$ 20 mil mensais de uma família (proveniente dos recebimentos de pai e da mãe conjuntamente) seja contabilizada como R\$ 20.700,00 a partir do momento que estes resolveram estabelecer uma contribuição interna para os filhos menores, no valor de R\$ 350,00 cada. A renda mensal continuará a ser R\$ 20 mil porque os valores que começarão a ser geridos pelos menores não vieram do meio externo, mas sim do total da própria família. No caso concreto, a DOE no estado de Pernambuco vem cumprindo o efeito de “mesada” acima ilustrado, posto que o estado precisa buscar **internamente**, entre suas receitas diversas, um valor suficiente para a cobertura do déficit de sua conta previdenciária deficitária a cada ano.

Fato relevante a se destacar é que, quando da edição da LC nº 28/2000, o volume de tais quantias necessárias era de menor representatividade, não alcançando a ordem dos R\$ 500 milhões anuais. Atualmente, no entanto, ultrapassa os R\$ 3,33 bilhões anuais.

Como dito no item 3.1, em verificação preliminar, o resultado imediato da impropriedade técnica da lei para o orçamento estadual é a de “informar” um valor estimado significativamente superior ao volume de recursos que se sabe que será obtido de agentes externos ao estado. No exercício de 2020, sabia-se previamente que o volume a ser arrecadado desses agentes externos (cidadãos, empresas e outros entes federativos) seria da ordem de R\$ 36,84 bilhões. Diversamente a isso, o total do orçamento estadual foi de R\$ 39,84 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

De fato, os números publicados na lei orçamentária anual são incoerentes matematicamente a qualquer cidadão, mesmo àqueles que entendam o mecanismo atual da DOE. A leitura possibilitada no orçamento do estado, no que tange a receita de contribuições, é que haveria a previsão de realização destas no montante de R\$ 1.793.808.800,00 (R\$ 1,79 bilhão), intitulada e codificada como “1.2. Receita de Contribuições” mais outra parcela de R\$ 5.122.065.900,00 (R\$ 5,12 bilhões), intitulada



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

e codificada como “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias”. Não há dúvidas de que a primeira parcela “1.2. Receita de Contribuições” é aquela prevista como realizável ante o conjunto de servidores. A segunda parcela “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias” deveria contemplar apenas a receita esperada no FUNAFIN decorrente das contribuições efetuadas pelo estado como patronais; no entanto, englobam também a “receita decorrente da DOE”, mas de fato a ordem de grandeza aí envolvida aponta para a soma entre estas e a Contribuição Patronal Complementar (DOE). Como efeito disso, a soma dos valores de R\$ 1,79 bilhão e de R\$ 5,12 bilhões, que estão no orçamento, informam à coletividade um dado incorreto: o de que o estado possuía a propensão de arrecadar R\$ 6,91 bilhões de receitas de contribuições previdenciárias quando de fato, na prática, esse dado não tem suporte técnico nem pode ser ratificado por unidade técnica de orçamento do Poder Legislativo ou do Executivo. Se questionadas a respeito, essas Unidades reconhecerão que de fato o total de receitas do sistema previdenciário não superou a ordem de grandeza de R\$ 3,5 bilhões no exercício de 2020.

Logo se vê a desproporção havida na lei orçamentária. O valor de R\$ 5,12 bilhões citado no item “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias” possui, de fato, uma subdivisão implícita, composta de uma parcela de receitas previdenciárias de origem do próprio estado (patronais) e uma, restante, de receitas decorrentes da DOE. **Não há segmentação dessas parcelas na lei orçamentária estadual.**

Note-se a diferença de natureza dos recursos. Enquanto a receita do FUNAFIN decorrente das contribuições patronais dos órgãos estaduais é uma obrigação legal imposta ao estado, com alíquota própria (28% sobre o bruto da folha de pagamento do estado), as “receitas decorrentes da DOE” constituem o reflexo, em ingressos financeiros, da parte que o estado precisou arcar adicionalmente para conseguir custear sua folha de inativos e pensionistas. Portanto, somente as primeiras deveriam integrar o código “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias”.

Não bastassem todos os argumentos acima, a redação aplicada ao §3º do art. 19 da LC federal 101/2000, a partir da LC 178/2021, não deixa mais margem de interpretação quanto à ilegalidade da prática de dedução de valor desta do cálculo da despesa de pessoal de órgãos e poderes incumbidos de publicar relatórios de gestão fiscal quadrimestrais, que nos parecem ser uma das razões de existência da DOE ainda perdurar na dinâmica de contas estadual.

### **3.3.2 A adequação legislativa pendente**

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

ACÓRDÃO T.C. Nº 0938/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1503323-5,



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

ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em RESPONDER ao Consulente nos seguintes termos:

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

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

Recife, 30 de junho de 2015.

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

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

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

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

### **3.3.3 O efeito de distorção nas contas do estado no exercício sob análise**

Visualizadas as contas do Estado de Pernambuco no e-Fisco em 2020, verificou-se que o registro dessas diferenças financeiras reiteradamente classificadas como despesa orçamentária nas diversas UGs do estado alcançou o total de R\$ 3.232.073.085,15 no exercício (total contabilizado como DOE, portanto). Esse registro de despesa orçamentária (desnecessário, reitere-se, pois bastaria o lançamento extraorçamentário) é acompanhado de registro em receitas orçamentárias compensatórias, na UG 590101, as quais, se submetidas fossem ao mesmo regime de contabilização<sup>6</sup>, teriam o mesmo valor desta DOE. Dada a diferença de regimes aplicados às receitas e despesas públicas, o estado reconheceu contabilmente como receitas decorrentes da DOE (orçamentárias, portanto), sob o código de receita

<sup>6</sup> A diferença de R\$ 8,68 milhões entre receitas decorrentes da DOE reconhecidas pelo FUNAFIN e despesas de DOE apropriadas por todas as Unidades Gestoras do estado é explicada pela diferença de regime de contabilização, que para as receitas orçamentárias é o de caixa (computa quando o dinheiro ingressa) e para as despesas é de competência (computa quando há o empenho). Como as competências de dezembro/2019 e dezembro/2020 só observaram recolhimentos em janeiro/2020 e janeiro/2021, pequenas diferenças entre tais receitas e despesas são esperadas quando os valores processados naquelas competências são diferentes entre si.



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

7.2.1.9.99.11, o valor de R\$ 3.223.386.871,31. Em termos contábeis, portanto, o Estado culminou reconhecendo um montante a maior, tanto em suas receitas orçamentárias totais quanto em suas despesas orçamentárias totais (R\$ 3,23 bilhões a mais para as despesas e R\$ 3,22 bilhões a mais para as receitas) quando cotejado com o procedimento contábil recomendado pela STN.

Em decorrência da contabilização orçamentária da DOE, o Estado de Pernambuco posicionou as suas receitas orçamentárias e despesas orçamentárias totais em sua contabilidade em 2020 nos valores respectivos de R\$ 38.574.999.428,84 e R\$ 39.600.184.522,84 quando, de fato e a bem da verdade, os referidos valores deveriam ser ilustrados em R\$ 36.376.797.651,53 e R\$ 35.342.926.343,69.

Ou seja, há uma superdimensionamento de receitas e despesas orçamentárias em decorrência da forma adotada pelo estado para o processamento da Dotação Orçamentária Específica, os quais interferem no total contabilizado.

Para que se possa compreender o efeito dessa distorção de execução orçamentária advinda da DOE ao longo dos anos, será demonstrado a seguir o total de despesa liquidada com encargo patronal (este sim, um evento orçamentário) e com contribuição patronal complementar (cuja natureza é de evento extraorçamentário).

Em R\$

Finalidade	Naturezas de despesa	Ano		
		2018	2019	2020
Encargo Patronal (27% ou 28% sobre folha)	3.1.91.13.01	1.848.166.457,21	2.071.812.305,79	1.976.214.666,58
	3.1.91.13.03			
	3.1.91.92.01			
	3.1.91.92.03			
Dotação Orçamentária Específica (DOE)	3.1.91.13.02	2.478.664.439,59	2.850.016.075,81	3.232.073.085,15
	3.1.91.13.04			
	3.1.91.92.02			
	3.1.91.92.04			
Total		<b>4.326.830.896,80</b>	<b>4.921.828.381,60</b>	<b>5.208.287.751,73</b>

Fonte: e-Fisco

Os totais contemplados na linha Dotação Orçamentária Específica deveriam deixar de integrar a execução orçamentária dos entes públicos que assim procedem, por abrigar eventos de natureza extraorçamentária, desde a nota Técnica STN nº 063/2011, anteriormente mencionada, corroborado agora após o advento da Lei Complementar Federal nº 178/21.

### **3.3.4 Outros efeitos da DOE adicionais à distorção da execução orçamentária**

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

Também culminaram apresentando, aqui no estado, em 2020, efeitos em demonstrativos fiscais e até mesmo na apuração dos gastos com Educação.



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

Simplificadamente, tem-se que o demonstrativo de despesa de pessoal aponta despesas brutas de pessoal do estado também superdimensionadas em cerca de R\$ 3,23 bilhões (efeito não estendido para as despesas líquidas em razão de inclusão do valor dentre as deduções). Como parte de tais valores foi liquidada pela Secretaria de Educação (R\$.1,553 bilhão), o estado, ao quantificar os gastos com Educação estaduais, culminou considerando tais valores entre estes gastos, distorcendo o percentual de aplicação de receitas de impostos na área. Tais efeitos serão pormenorizados nos capítulos respectivos.

Apesar de tal quantificação orçamentária a maior não interferir no resultado final da Receita Corrente Líquida estadual em 2020 (por inclusão dessas parcelas entre as deduções), a sistemática de utilização da DOE, que já trazia aplicabilidade sofrível, com distorções contábeis em grande parte das demonstrações, culminou sendo vedada de forma expressa pelo § 3º do art. 19 da LC federal nº 101/2000, inserido recentemente pela LC federal nº 178/2021.

Necessário, portanto, se faz proceder à adequação do texto de lei estadual com vistas à correção da impropriedade técnica nela contida, assim reconhecido desde a Nota Técnica nº 633/2011 da STN e corroborado com a LC 178/2021 supramencionada. Suficiente para tanto retirar da legislação estadual a previsão da “Dotação Orçamentária Específica”, registrando-se que as quantias anteriormente denominadas com tal nomenclatura passarão a denominar-se como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”.

### **3.4 Aplicação de recursos vinculados**

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

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

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 2020.





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

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

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

- Segurança alimentar e nutricional, através de aquisição de leite de vaca e de cabra; aquisição de cestas básicas; apoio às cadeias produtivas como apicultura, banana, fruticultura, caprino/ovinocultura, pecuária de leite, agroindústria, floricultura, café, avicultura;
- Segurança hídrica através de abastecimento de água em áreas difusas para a população da zona rural, carro-pipa, infra-estrutura hídrica na rota do carro-pipa, como cisternas, poços, açudes, adutoras, sistema de abastecimento de água simplificado e barragens subterrâneas, apoio à irrigação em solos aluvionais;
- Segurança educacional, através de alfabetização e convivência com o Semi-Árido, defesa sanitária;
- Ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado; e
- **Funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social** (grifo nosso).

A aplicação dos recursos do FECEP nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social foi incluída por meio do art. 1º da Lei Estadual nº 15.922, de 11 de novembro de 2016. No entanto, esta inclusão deve ser interpretada em consonância com o art. 1º da lei de criação do referido fundo.

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 326 e 327 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 2020, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 399.317.633,05. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 397.382.395,15. O valor restante de R\$ 1.935.237,90 é proveniente de Receita Patrimonial e Outras Receitas Correntes. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se um aumento na receita de R\$ 35.202.841,32.



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

### Aplicação dos recursos do FECEP

A despesa autorizada na fonte 0116, incluídas as alterações orçamentárias, foi de R\$ 356.247.745,25, tendo sido empenhado o montante de R\$ 311.786.381,07 representando 87,52% do total autorizado.

Em 2020, dos R\$ 311,79 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações/projetos, tendo em vista os valores envolvidos:

Ação/Projeto	Em R\$ Valor Empenhado
<b>SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE (I)</b>	<b>191.180.875,97</b>
2393 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão estadual	153.586.096,37
3126 - Aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos	31.526.812,54
1478 - Manutenção de Ações de Vigilância das Arboviroses e Assistência e Monitoramento dos casos notificados como síndrome congênita do Zika Vírus	3.241.948,63
2396 - Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – transferências a Consórcios, hospitais de ensino, municípios e união	1.848.000,00
4405 – Gestão das atividades do Fundo Estadual de Saúde - FES-PE	949.218,43
4217 - Qualificação da Atenção Primária	28.800,00
<b>DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (II)</b>	<b>92.711.772,34</b>
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	37.735.899,80
4305 – Operacionalização do Programa Atitude	20.764.248,33
4191 – Implementação do Programa Leite para Todos	14.827.878,55
4145 – Fomento à Atividade Pecuária no Estado	9.644.578,80
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	5.759.071,86
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar	3.980.095,00
<b>Subtotal (I + II)</b>	<b>283.892.648,28</b>
Outros	27.893.732,79
<b>Total</b>	<b>311.786.381,07</b>

Fonte: e-Fisco 2020/Relatório Execução Orçamentária Consolidada

Os recursos do FECEP foram aplicados em “outras despesas correntes” e “investimentos”, não tendo sido utilizados no pagamento de pessoal e encargos sociais, como vedado na norma legal.

Do total aplicado de R\$ 311.786.381,07, a quantia de R\$ 191.180.875,97 foi utilizada em ações/programas da área de saúde, e R\$ 20.764.248,33 no Programa Atitude de combate às drogas. Juntos, esses montantes representaram 67,97% do total aplicado.



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

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

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

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

Destaca-se que as ações de combate à pobreza já previstas na Lei do FECEP como a oferta de alimentação, água potável, incentivo a agricultura familiar, melhores condições habitacionais, saneamento, contribui para evitar problemas de saúde na população carente, e conseqüentemente diminuir a demanda nos hospitais públicos e nas unidades de saúde do estado.

Quanto às ações de assistência social oferecidas pelo estado aos usuários de drogas é indiscutível a sua importância, no entanto, deve-se atentar para não utilização dos recursos do FECEP para este fim, tendo em vista que esses recursos se destinam ao combate à pobreza. Convém utilizar os recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, criado pela Lei nº 11.297/1995 que em seu art. 4º, VI prevê a utilização dos recursos deste fundo em ações de assistência social, conforme abaixo transcrevemos.

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

[...]

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

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

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



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

de 2000, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para **programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.**

Neste sentido, verificou-se que a UG 600101 - Fundo Estadual de Assistência Social liquidou a quantia de R\$ 12,14 milhões referente a aquisição de cestas básicas para distribuição junto a população do estado, haja vista o estado de calamidade pública devido a pandemia provocada pela COVID-19.

Por fim, mantemos o entendimento de que não cabe a utilização dos recursos do fundo de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o art. 1º acima transcrito. Nesse contexto, em 2020, apenas 32% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza.

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

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 328, 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 2020, foram contabilizados pelo estado R\$ 24.345.989,45 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 24.295.142,14 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 50.847,31 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

<b>Em R\$</b>				
<b>Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)</b>				
<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
44.761.679,05	60.565.418,95	48.171.174,14	29.197.825,43	24.295.142,14

**Fonte:** Balanços Gerais do Estado 2016-2020

Observou-se no Quadro 37 do BGE que o saldo da disponibilidade da CIDE no exercício anterior ficou negativa em R\$ 7.036.239,41. Sendo assim, o valor disponível para aplicação no exercício de 2020 foi R\$ 17.309.750,04.

#### **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



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

dos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda, perfazendo um total de R\$ 33.575.766,45. As aplicações foram as seguintes:

		Em R\$
Ação/Projeto		Valor empenhado
<b>DER-PE</b>		
4096	Conservação da Malha Viária do Estado	23.803.264,75
4134	Expansão da Cobertura da Malha Viária do Estado	3.516.505,61
<b>Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda</b>		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	6.073.785,54
0153	Encargos com o PASEP	182.213,55
<b>TOTAL (Aplicações da CIDE)</b>		<b>33.575.766,45</b>

Fonte: BGE 2020 - Quadro 37 (doc. 2, p. 328)

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2020, e considerando o total disponível para aplicação, em 2020, de R\$ 17.309.750,04, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise, ficou negativa em R\$ 16.266.016,41.

Registra-se que cabe ao Ministério dos Transportes a verificação anual do cumprimento pelos estados federativos dos Programas de Trabalho por eles apresentados para cada exercício.

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

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

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

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

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



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

Vê-se 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. 323), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 58.308.777,80 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2020. Os recursos aplicados foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Registra-se que a base de cálculo para apuração do percentual aplicado em atividades científicas e tecnológicas sofreu uma redução de 30% em função da desvinculação de receitas previstas na EC nº 93/2016 art. 76-A. A base de cálculo é proveniente da receita de impostos, deduzidas as transferências aos municípios, que em 2020 foi de R\$ 4.873.256.223,24. Com a dedução, a base de cálculo passou a ser de R\$ 10.970.011.612,33.

Em consulta ao sistema e-Fisco 2019, verificou-se que foi destinada à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 78.701.731,95. Esse valor corresponde a 0,72% da base de cálculo reduzida em função da EC nº 93/2016 (10.970.011.612,33), portanto, o percentual de dotação foi 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 - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA**

### **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. 324), observa-se que, em 2020, foi aplicada a quantia de R\$ 9.711.404,43 em ações de combate à seca, e R\$ 170.044.518,62 no pagamento de dívidas contratuais do Governo do Estado relacionadas a obras de combate à seca, conforme abaixo reproduzido:

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

<b>Unidade Executora</b>	<b>Em R\$</b> <b>Valor Aplicado</b>
<b><u>Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos</u></b>	<b>4.232.998,76</b>
Inversões em Participação Societária da Compesa - Saneamento para Todos - Ampliação da Cobertura dos serviços e Eficiência da Coleta e Tratamento do Esgotamento Sanitário	2.035.714,03
Desenvolvimento de Ações de Infraestrutura Hídrica na Área de Atuação da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos	1.539.147,56
Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água.	598.140,17
Projeto de Sustentabilidade Hídrica de Pernambuco - PSHPE	59.997,00
<b><u>Instituto Agrônomo de Pernambuco - IPA</u></b>	<b>4.208.040,46</b>
Ampliação do Acesso à Água para Famílias do Meio Rural	4.208.040,46
<b><u>Outras Secretarias do Estado de PE</u></b>	<b>1.270.365,21</b>
Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural Ação de Saneamento Rural	
<b><u>Encargos Gerais do Estado</u></b>	<b>170.044.518,62</b>
BIRD 7778 - Sustentabilidade Hídrica	60.605.588,12
BIRD 8135 - ProRural III PE Rural Sustentável	21.124.694,93
Outros	88.314.235,57
<b>TOTAL</b>	<b>179.755.923,05</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado - Quadro 34 (doc. 2, p. 324)

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

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

De acordo com a LOA 2020, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2020 foi de R\$ 39.840.880.700,00, o que, a rigor, requisitaria do estado a aplicação do montante de R\$ 1.992.044.035,00 **na execução e manutenção de obras de combate às secas**.

De sua parte, ao levantar o demonstrativo em análise, o estado aplicou deduções que totalizaram R\$ 32.592.161.711,77, o que reduziu a base de cálculo para R\$ 2.958.553.418,70, fazendo com que o valor a ser aplicado fosse de R\$ 147.927.670,94.



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

Na defesa prévia apresentada pelo Governo do Estado em relação ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017, o governo do estado informa que há “impossibilidades da vinculação das receitas de impostos, assim como as receitas estaduais, tais como, recursos de convênio, operação de crédito, SUS, FUNDEB, entre outras”. E acrescentou:

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

Entendemos a razoabilidade das alegações apresentadas pelo estado. Recomendamos, todavia, o envio de projeto de emenda constitucional estadual para fins de corrigir a redação aplicada ao art. 249 da Constituição Estadual.

### **3.5 Transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios**

#### **Transferências constitucionais**

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

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

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

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

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



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

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais, referentes ao exercício de 2020, foram os seguintes:

**Em R\$**

<b>TRIBUTO</b>	<b>VALOR</b>
ICMS	4.220.003.810,94
IPVA	653.252.412,30
IMI	13.582.422,77
CIDE	6.073.785,54

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

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

### **Transferências legais e voluntárias aos municípios**

Além da repartição dos impostos, o Estado tem a obrigação legal (Lei Estadual nº 12.300/02, art. 2º, § 2º) de repassar aos municípios os valores correspondentes às parcelas do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Verificou-se que não houve arrecadação de receita na fonte 0245 correspondente a este fundo, em 2020.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 490-496) a demonstração das transferências legais e voluntárias aos municípios. Estas transferências abrangem os recursos da saúde repassados para os municípios e fundos municipais de saúde, bem como as transferências do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, dentre outras.

O FEM foi instituído pela Lei Estadual nº 14.921, de 11 de março de 2013, com a finalidade de apoiar planos de trabalho municipais de *investimento* – PTMs nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade. Em 2019, foram incluídas mais duas áreas, haja vista a alteração no art. 1º da referida lei, sendo estas: *defesa dos direitos da mulher e agropecuária*.

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

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

Os recursos do FEM devem ser repassados para os municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento conforme previsto no



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

Art. 2º do decreto nº 39.200/2013. Em relação ao valor a ser repassado o § 3º do art. 2º assim dispõe:

Art. 2º

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

Em 2020, o FEM repassou para 97 municípios do estado a quantia de R\$ 21.831.712,78. Esse valor diz respeito a repasse do FEM ainda dos anos de 2014 e 2015.

Registra-se que não houve edições do FEM no período de 2016 a 2020.

O quadro a seguir demonstra os valores repassados pelo FEM.

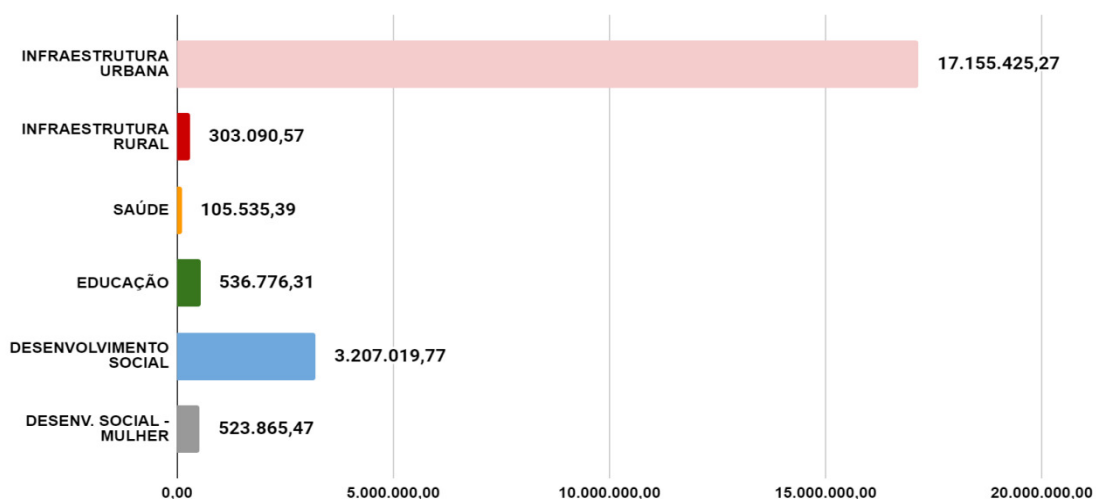
**VALORES REPASSADOS, EM 2020, PELO FEM**

ANO FEM	VALOR REPASSADO (R\$)
2014	7.735.327,08
2015	14.966.385,70
TOTAL	21.831.712,78

Fonte: Informação SEPLAG nº 10/2021 (doc. 31, p. 4)

O gráfico a seguir demonstra para quais áreas de investimento foi direcionado o valor de R\$ 21.831.712,78, repassado em 2020.

**VALORES REPASSADOS PELO FEM AOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A ÁREA DE INVESTIMENTO - 2020**



Fonte: Informação SEPLAG nº 10/2021 (doc. 31, p. 4)

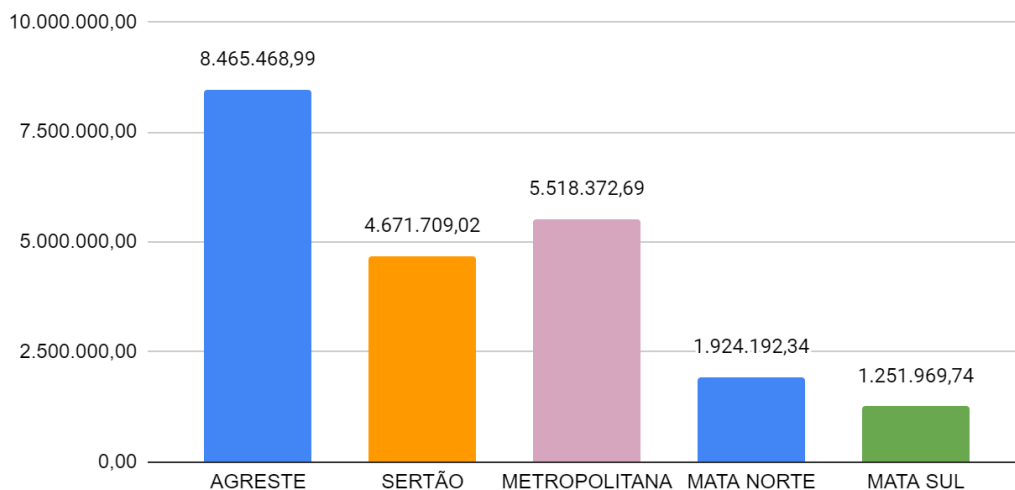


ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Verifica-se que o maior volume de investimento foi direcionado para a área de infraestrutura urbana, R\$ 17.155.425,27 milhões, e o menor para a área de saúde, R\$ 105.535,39. A área de infraestrutura rural recebeu investimentos de R\$ 303.090,57, educação recebeu R\$ 536.776,31, desenvolvimento social, R\$ 3.207.019,77 e desenvolvimento social - mulher, R\$ 523.865,47.

O gráfico a seguir demonstra em quais regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco foi investido o valor repassado em 2020.

VALORES REPASSADOS PELO FEM EM 2020  
SEGUNDO A ÁREA DE DESENVOLVIMENTO



Fonte: Informação SEPLAG nº 11/2021 (doc. 31, p. 15)

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 16 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 72 municípios sendo subdividida em: *Agreste Central* (27), *Agreste Meridional* (26) e *Agreste Setentrional* (19).

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



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

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

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

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

Art. 2º.....

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

I- Relativamente ao FEM do ano de 2013:

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

II – Relativamente ao FEM do ano de 2014:

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

III – REVOGADO

IV – REVOGADO

V – Relativamente ao FEM do ano de 2015:

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

De acordo com as informações enviadas pela SEPLAG, 26 municípios estavam em 31/12/2020 com prestação de contas em atraso referente aos recursos recebidos do FEM relativo aos anos de 2014 e 2015, sendo estes: *Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bodocó, Brejinho, Capoeiras, Catende, Cumaru, Dormentes, Escada, Goiana, Gravatá, Itapissuma, Lajedo, Moreilândia, Nazaré da Mata, Ouricuri, Paranatama, Petrolina, Quixaba, Rio Formoso, Santa Terezinha, São José do Belmonte, Serrita, Sirinhaém, Tacaratu e Tamandaré*. Foi informado ainda a instauração de processo administrativo para alguns destes municípios com indicação do número do processo SEI (doc. 31, p. 4 - 6).

Verificou-se que nem todos os municípios com prestação de contas em atraso tiveram instaurados processos administrativos, quando questionada sobre este ponto a SEPLAG respondeu por meio do Informativo SEPLAG nº 11/2021 (doc. 31, p. 15 - 18):





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

Com a implantação do sistema SEI, à SEAM deliberou em digitalizar e incluir todos os PAD's instaurados anteriores a utilização do novo sistema. Não obstante, considerando que é uma demanda "gigantesca" de papéis a digitalizar, e, também, considerando uma única mão de obra para o trabalho, bem como a proibição dos servidores de irem a SEPLAG, devido à pandemia do COVID-19 ocorrer atraso nas demais diligências.

Porém, informamos que as pendências apontadas já foram sanadas com as devidas notificações e instauração de PAD's, conforme quadro demonstrativo abaixo<sup>7</sup>.

### 3.6 Gastos com publicidade

O total das despesas com publicidade processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2020, por seus órgãos da administração direta e indireta está demonstrado na tabela abaixo.

#### Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Direta e Indireta Estadual em 2020

Tipo de Administração (Nº conta corrente)	Campanhas educativas na área de saúde pública (3.3.90.39.87)	Defesa e Preservação Ecológica (3.3.90.39.88)	Campanhas educativas em segurança no trânsito e prevenção da violência (3.3.90.39.89)	Divulgação Oficial (3.3.90.39.90)	Promoção do Turismo (3.3.90.39.91)	Publicidade e Propaganda Institucional (3.3.90.39.92)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados (3.3.90.39.93)	Total
Direta	4.500,00	0,00	0,00	6.325.094,56	0,00	44.938.562,61	0,00	51.268.157,17
Indireta	154.897,00	0,00	303.434,04	5.046.867,94	1.582.321,18	288.077,43	0,00	7.375.597,59

Fonte: e-Fisco/2020

Nota: Valores liquidados, incluídos aqueles classificados como despesas de exercícios anteriores. Considerado as entidades da Administração Indireta que fazem parte do orçamento fiscal.

Na área de Publicidade, o Estado de Pernambuco se subordina a duas normas principais: a primeira, definida pela Lei Estadual nº 12.746/2005, que limita as despesas desta área a 1% de sua Receita Corrente Líquida, e a segunda, definida pela Lei Federal nº 9.504/97, aplicável apenas em anos com escrutínio eleitoral estadual, que limita os gastos realizados no primeiro semestre de tais anos à média dos valores executados na área do primeiro semestre dos três anos anteriores ao da eleição. Como o ano de 2020 não compreendeu eleição estadual, seguem abaixo apenas a aferição anual:

#### Aferição anual em razão da RCL

Observando a tabela anterior, vê-se que os órgãos da administração direta despenderam com publicidade, em 2020, a quantia de R\$ 51.268.157,17, e a administração indireta (dependente do tesouro estadual) a quantia de R\$ 7.375.597,59.

Os gastos com publicidade das entidades da administração indireta não dependentes foram solicitados por meio de ofício. Mais adiante serão demonstrados os valores informados por essas entidades.

<sup>7</sup> Não reproduzimos o quadro. Este pode ser visto por meio do Informativo Seplag nº 11/2021 (doc. 31, p. 15-18) inserido no sistema e-TCE na PC do Governo do Estado de PE 2020.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Após as exclusões permitidas por lei, o valor gasto com publicidade permitido corresponde às despesas realizadas a título de *Publicidade e Propaganda Institucional*. Sendo assim, a Administração Direta gastou a quantia de R\$ 44.938.562,61, e a Administração Indireta, R\$ 288.077,43. A Receita Corrente Líquida do ano de 2019 foi de R\$ 25.340.299.465,22.



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

Para os órgãos da Administração Direta, o limite corresponde a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que a RCL/2019 atualizada, conforme mandamento trazido na Lei Estadual nº12.746/200, foi de R\$ 26.485.681.001,05, o valor de R\$ 44,94 milhões gasto com publicidade não ultrapassou o limite legal permitido.

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

Verificou-se no sistema e-Fisco, no exercício de 2020, que sete (07) entidades da Administração Indireta dependentes do tesouro realizaram gastos com publicidade e propaganda institucional, a saber:

- Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN)
- Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-PE)
- Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (EPBG)
- Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores de Pernambuco (SASSEPE)
- Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal (EPTI)
- Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife LTDA
- Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco (PROCAPE)

Após análise com base no sistema e-Fisco, constatou-se, em aferição ao inciso II do art. 1º da lei Estadual nº 12.746/2005, que todas as entidades da Administração Indireta que realizaram em 2020 gastos com publicidade institucional obedeceram ao limite de 1% de suas receitas próprias do ano anterior (2019).

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

**Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Indireta Estadual não dependente em 2020 (em R\$).**

Tipo de Despesa	Porto do Recife	COPERGÁS	CEPE	COMPESA	LAFEPE	AD DIPER	SUAPE	AGE
Divulgação Oficial	0,00	111.634,07	7.499,70	5.484,64	233.935,09	134.845,53	297.389,87	0,00
Publicidade e Propaganda Inst.	0,00	274.180,40	138.533,00	339.871,02	0,00	0,00	0,00	0,00

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



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

**Valores referentes a despesas com publicidade da administração indireta não dependentes após exclusão permitida por lei (em R\$).**

Receita Operacional/Tipo de Despesa	COPERGÁS	CEPE	COMPESA
Receita Operacional atualizada	1.216.633.128,09	44.229.261,19	2.183.567.037,60
Publicidade e Propaganda Inst.	274.180,40	138.533,00	339.871,02

**Fonte:** Demonstrativo do Resultado do Exercício das entidades enviado na prestação de contas de 2019 por meio do sistema e-TCE

**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA- IBGE acumulado 2020 (4,52%).

Tomando por base os valores acima da receita operacional atualizada das entidades, os limites máximos permitidos para gastos com publicidade dessas entidades são: COPERGÁS (12.166.331,28), CEPE (442.292,61) e COMPESA (21.835.670,37). Comparando esses valores com os gastos com publicidade e propaganda institucional demonstrado no quadro acima, vê-se que nenhuma das entidades ultrapassou o limite legal permitido.

### 3.7 Precatórios

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

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

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

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

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

Em Pernambuco, a Lei Complementar Estadual nº 401/2018 define em seu artigo 10, que:

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

Para fins do presente relatório de análise das contas do Governo, referentes ao exercício de 2020, serão analisados exclusivamente os Precatórios, ou seja, as solicitações de pagamento superiores a 40 salários-mínimos por beneficiário.

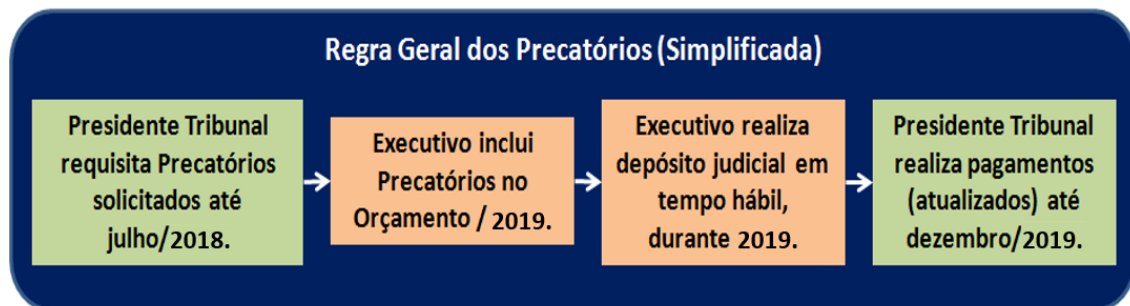


**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO**  
**DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA**

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

Desse modo, a regra geral dos precatórios (simplificada) dispõe que: o Poder Judiciário requisite os valores correspondentes às sentenças judiciais transitadas em julgado, até o mês de julho de cada exercício, ao Poder Executivo, que por sua vez deverá incluir tais débitos no orçamento do exercício seguinte. No exercício seguinte, o Poder Executivo deverá realizar o depósito em conta bancária especial, em tempo hábil, de forma que o Presidente do Tribunal respectivo possa realizar o efetivo pagamento ao credor (atualizado monetariamente) até o mês de dezembro desse mesmo exercício.

Tomando como exemplo o período de 2018 a 2019, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme a regra geral definida no art. 100 da Constituição Federal.



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

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

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

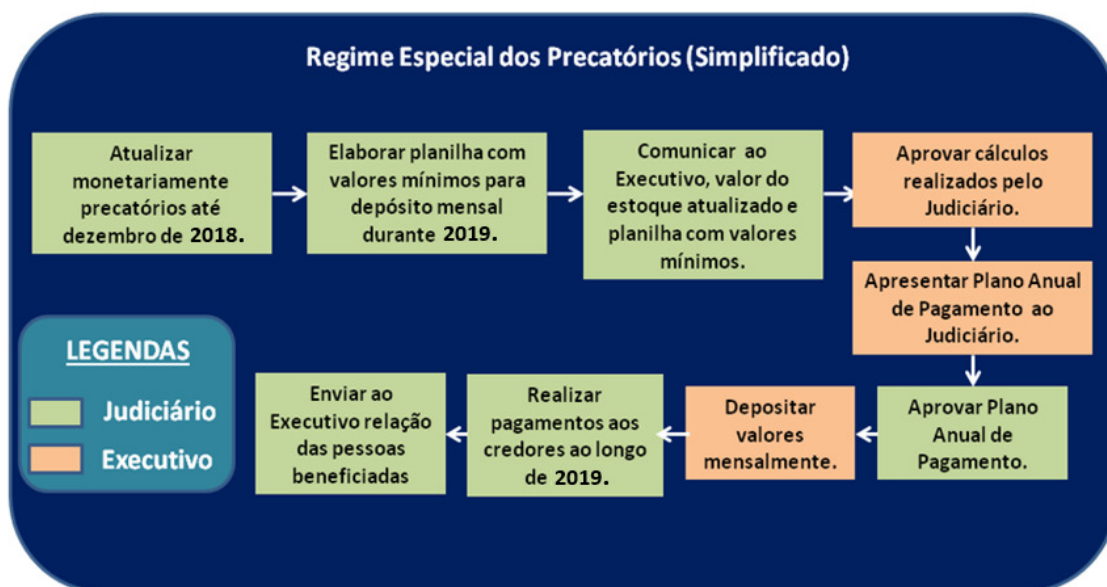
Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local,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



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

da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Tomando como exemplo o período de 2018 a 2019, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme o regime especial dos precatórios definido no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



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

O Governo do Estado de Pernambuco já havia aderido ao Regime Especial de Pagamentos de Precatórios previsto no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal - CF, alterado pela Emenda Constitucional Federal nº 62/2009 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional Federal nº 94/2016. Outra alteração ocorreu em dezembro de 2017, quando foi aprovada a Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, que, dentre outras alterações, postergou o prazo para quitação definitiva do estoque de precatórios, novamente para 2024.

Por meio do Ofício GC 05/DCE/GEPP Contas do Governo nº 07/2021, esta equipe de auditoria solicitou ao Governo do Estado que demonstrasse o Plano de Pagamento de Precatórios referente ao exercício de 2020. Foi solicitado, ainda, informar se neste plano estava incluído o valor de R\$ 47.030.853,53 referente a inscrição de precatórios, registrado no sistema e-Fisco/2020 através da 2020NL000012 (doc. 32, p. 3).

Em resposta, o Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado, encaminhou a CI nº 10/2021 PGE - Gerência Contábil, informando que o Plano





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

de Pagamentos de Precatórios do Governo do Estado no exercício de 2020 foi encaminhado pela PGE, em 31/01/2020, mediante o Ofício PGE/GAB nº 232/2020, para homologação pela Presidência do TJPE (doc. 32, p. 7 - 9).

Foi informado ainda que “o valor aportado projetado para o exercício de 2020, com a aplicação de percentual sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), é de R\$ 144.110.283,06 (cento e quarenta e quatro milhões e cento e dez mil e duzentos e oitenta e três reais e seis centavos)”.

Quanto ao questionamento levantado sobre a inclusão no plano de pagamentos de precatórios do exercício de 2020 do valor de R\$ 47.030.853,33 (2020NL000012), o Governo informou “que esse registro reconhece um passivo a ser pago em 2021, assim, não é considerado para o plano de pagamento em 2020”.

De fato, o valor de R\$ 47.030.853,33 referente a novos precatórios inscritos em 2020, só serão pagos no exercício seguinte. Porém, o Governo do Estado poderia ter estimado este valor e, em seguida, somá-lo ao saldo de precatórios ao final de 2019, que conforme consulta ao sistema e-Fisco/2019 foi de R\$ 526.435.471,53, para chegar ao aporte mínimo suficiente para quitação do estoque a ser pago nos exercícios remanescentes (05 anos - até 2024).

Ocorreu que o Governo não estimou o valor de novos precatórios que seriam inscritos em 2020, e informou que o saldo devedor em dezembro/2019 era de R\$ 519.582.805,40, e que o aporte mínimo suficiente para quitação do estoque do saldo devedor de 2019 (dividindo-se pelos 05 anos remanescentes) era de R\$ 103.916.561,10, conforme consta no Ofício PGE/GAB nº 232/2020 (doc. 32, p. 10 - 12).

Convém informar que o estoque de precatórios do Governo ao final de 2019 não era de R\$ 519.582.805,40, mas, sim, de R\$ 526.435.471,53 conforme registrado no sistema e-Fisco/2019, na conta de precatórios de longo prazo 2.2.1.1.1.05.01. Sendo assim, o aporte mínimo para quitação do seu estoque seria de R\$ 105.287.094,30 sem considerar um valor estimado de novos precatórios que seriam inscritos em 2020. Considerando uma estimativa do valor dos novos precatórios que seriam inscritos em 2020, este valor passaria para R\$ 152.317.947,63, portanto menor do que o valor projetado pelo Governo (R\$ 144.110.283,06).

É oportuno registrar aqui que, no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2019, a equipe de auditoria informou que o saldo devedor de precatórios do Governo do Estado em 2019 era de R\$ 706.971.968,25, considerando o saldo de precatórios de 2018 no valor de R\$ 650.481.755,19, bem como o valor de R\$ 186.336.231,08 de depósitos judiciais repassados ao TJPE em 2019, e o valor de R\$ 242.826.444,14 referente a novos precatórios inscritos em 2019.

Naquela ocasião, não havíamos observado que o cancelamento no valor de R\$ 126.428.236,56 do saldo da conta de precatórios de curto prazo (2.1.1.1.1.05.02), realizado por meio da 2018CH0000001, foi compensado através do lançamento da 2018DH001525. Sendo assim, o saldo de precatórios ao final de 2018 passaria do valor de R\$ 650.481.755,19 para R\$ 524.053.518,63.



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

Além do ajuste do saldo de precatórios ao final de 2018, faz-se necessário ajustar também o valor de depósitos judiciais repassados ao TJPE em 2019, pois não foi repassado a quantia de R\$ 186.336.231,08, mas, sim, a quantia de R\$ 108.891.124,26, conforme verificado no sistema e-Fisco/2019, conta contábil 6.2.2.1.3.03.00 e conta corrente 31909101, registrado pela UG 370101 através dos seguintes documentos: 2019NE000503 e 2019NE000504.

Então, o saldo de precatórios ao final de 2019 será obtido a partir da seguinte operação: *saldo de precatórios ao final de 2018 - o valor repassado ao TJPE em 2019 + o valor dos novos precatórios inscritos em 2019*.

Considerando que o valor dos novos precatórios inscritos em 2019 foi de R\$ 242.826.444,14, chega-se ao saldo de R\$ 657.988.838,51. Este seria o valor do saldo de precatórios ao final de 2019. Porém, conforme mencionado anteriormente, o sistema e-Fisco/2019 mostra que o saldo da conta de precatórios de longo prazo (2.2.1.1.1.05.01), em dezembro de 2019, é de R\$ 526.435.471,53, e este valor foi reconhecido pelo TJPE, de acordo com o documento apresentado na defesa da Prestação de Contas do Governo de 2019. Vê-se que a diferença entre esses dois valores é de R\$ 131.553.366,98.

Registra-se que foi apontado também, no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo 2019, um outro cancelamento no saldo da conta de precatórios de curto prazo, sendo este no valor de R\$ 131.548.866,98, feito através da 2019CH000005.

Em consulta ao sistema e-Fisco/2019, identificou-se não ter havido a compensação deste valor. Por esta razão, por meio do Ofício GC 05 DCE/GEPP - Contas do Governo 07/2021, solicitamos ao Governo explicar o motivo pelo qual não houve a compensação.

Em resposta, o Governo informou, por meio da PGE, que “o valor cancelado foi compensado pelo lançamento realizado pelo documento 2019NL000028, no valor de R\$ 244.826.444,14. Valor correspondente a compensação e atualização do estoque de precatórios” (doc. 32, p. 8 - 9).

A informação de que aquele valor corresponde a compensação não está dita no histórico daquele documento (2019NL000028). Vejamos: “atualiza estoque de precatórios com base nas certidões apresentadas pelos Tribunais de Justiça (TJPE, TRF e TRT)”.

Se considerarmos que naquele documento houve a compensação do valor cancelado de R\$ 131.548.866,98, então, a atualização do estoque de precatórios, ou seja, a inscrição de novos precatórios em 2019 ficaria no valor de R\$ 113.277.577,16 (244.826.444,14 - 131.553.366,98<sup>8</sup>). Como houve um estorno no valor de R\$ 2.000.000,00 (2019EM000026), a inscrição de novos precatórios passaria ao valor de R\$ 111.273.077,16.

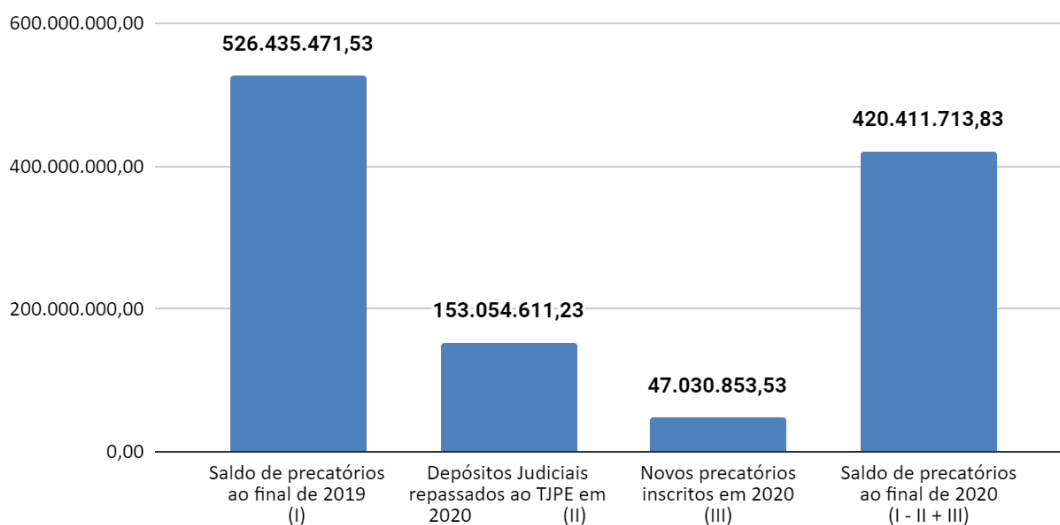
<sup>8</sup> O valor de R\$ 131.553.366,98 corresponde a 2018DH001526. Este valor saiu da conta de precatório de longo prazo e entrou na conta de precatório de curto prazo, tendo sido cancelado o valor de R\$ 131.548.866,98 e liquidado o valor de R\$ 4.500,00 (2019LE000061 e 2019LE000062).



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

O gráfico a seguir demonstra o fluxo do estoque de precatórios ao longo do exercício de 2020. Foi considerado que houve a compensação do valor de R\$ 131.548.866,98 e que o saldo de precatórios ao final de 2019 era de R\$ 526.435.471,53.

**Fluxo do estoque de Precatórios de PE no exercício de 2020**



Como se pode observar, o saldo de precatórios ao final de 2020 ficou menor do que o saldo ao final de 2019. Isso porque o valor de novos precatórios inscritos (R\$ 47.030.853,53) foi menor que as inscrições ocorridas no exercício anterior (R\$ 111.273.077,16) e os depósitos judiciais repassados foram maiores que no ano anterior.

Partindo para uma análise, em termos percentuais, da dimensão do estoque de precatórios deixado ao final dos exercícios de 2018, 2019 e 2020, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, tem-se a seguinte situação:

Item	2018	2019	2020
Saldo de Precatórios a pagar	524.053.518,63	526.435.471,53	420.411.713,83
Receita Corrente líquida - RCL	23.127.186.509,05	25.340.299.465,22	27.238.978.598,44
<b>Percentual Precatórios X RCL</b>	<b>2,26%</b>	<b>2,07%</b>	<b>1,54%</b>
Dívida Consolidada Líquida	14.133.950.279,71	13.257.592.921,29	13.081.473.274,29
<b>Percentual Precatórios X Dívida</b>	<b>3,71%</b>	<b>3,97%</b>	<b>3,21%</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado e e-Fisco - 2018 a 2020

Pode-se então concluir, desse ponto de vista, que o Estado de Pernambuco vem reduzindo o peso dos precatórios a pagar em relação a RCL. Em relação à Dívida Consolidada Líquida, o percentual de precatórios ao final de 2020 foi menor que o ano anterior, passando de 3,97% para 3,21%.