



5 Gestão Fiscal

A responsabilidade na Gestão Fiscal pressupõe a ação planejada e transparente na gestão dos recursos públicos, visando ao equilíbrio das contas públicas. Nesse intuito, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, denominada usualmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu um conjunto de normas de finanças públicas e limites a serem observados pelos chefes dos Poderes e Órgãos nela mencionados.¹

Dentre os instrumentos de transparência na gestão fiscal encontram-se:

- a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, demonstrativo que consolida resultados dos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo, neste compreendido o Tribunal de Contas), além do Ministério Público, previsto no artigo 165, § 3º, da Constituição Federal, de elaboração e publicação bimestral pelo Poder Executivo (arts. 52 e 53 da LRF);
- b) o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, demonstrativo elaborado por cada um dos titulares dos Poderes e Órgãos referidos no art. 20 da LRF, emitido ao final de cada quadrimestre, conforme art. 55 da referida Lei.

O RREO é publicado, portanto, em peça única (para todo o estado) a cada bimestre. Já os RGFs, em número de cinco no estado, a cada quadrimestre, a saber: o do Poder Executivo²; o do Poder Judiciário³; o do Ministério Público Estadual; o da Assembleia Legislativa do Estado e, por fim, o do Tribunal de Contas do Estado⁴, considerados estes dois órgãos do Poder Legislativo.

Os referidos relatórios devem ser publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre/quadrimestre, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, conforme estabelecido nos arts. 52 e 54 da LC federal nº 101/2000 e reproduzido no 7º da Resolução TC nº 20/2015.

A mesma Resolução TC nº 20/2015 regulamentou que a obrigação de remessa desses relatórios ao Tribunal de Contas de Pernambuco pelos seus jurisdicionados é satisfeita e deve ser efetuada mediante o seu envio eletrônico ao SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais – segundo os modelos estabelecidos pela STN, conforme se depreende da leitura do art. 10 “caput” e § 1º da referida. A data de envio é considerada a data de homologação ocorrida pelo sistema. O acompanhamento dessas publicações, bem como dos registros de homologação no SICONFI, permitiram constatar que foram observados os respectivos prazos legais.

¹ Poder Executivo, Poder Legislativo, neste abrangido o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

² Comporta toda a Administração Direta (Secretarias), inclusive fundos estaduais a ela submetidos (como o FES), além de fundações, autarquias e estatais dependentes.

³ Além da Unidade Gestora Tribunal de Justiça de Pernambuco (070001) comporta também o fundo FERM (Fundo Especial de Reparcelamento do Poder Judiciário), que funciona como UG 070002.

⁴ Além da UG 070001 (TCE-PE), estão abrangidos também os resultados da UG 820101 (ECPBG).



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

Dentre outros demonstrativos, o RREO contempla ainda dois relatórios específicos voltados às áreas de Educação e Saúde, os quais, além de publicados, são também destinados a envio a sistemas de informações específicos. No caso, o Demonstrativo de Receita de Despesas com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o Demonstrativo de Receitas Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Ações e Serviços de Saúde são enviados eletronicamente aos sistemas SIOPE e SIOPS, respectivamente⁵. A Resolução TC nº 20/2015, de forma similar, considerou como data de envio ao TCE aquela em que tenham sido encaminhados aos respectivos sistemas, aos quais esse Tribunal tem acesso. Ressaltamos que esses dois demonstrativos serão objeto de análise em capítulos específicos deste relatório, a exemplo dos demonstrativos de educação e saúde (abordados nos capítulos 6 e 7 deste relatório).

As Leis Complementares 173/2020 e 178/2021 promoveram modificações na redação de dispositivos da lei de responsabilidade fiscal, com vistas a suprir algumas lacunas que davam margem a divergência de interpretação entre Tribunais, bem como a oferecer novo prazo de ajustamento aos limites percentuais nestes definidos.

Também são objeto de análise adicional em outros capítulos alguns itens percorridos em Gestão Fiscal, a exemplo da dívida estadual, cuja composição e análise pormenorizada é verificada no item 4.3.2 do capítulo Gestão Financeira e Patrimonial.

De início será abordada a **Receita Corrente Líquida** de 2020 do Estado de Pernambuco. Em seguida, serão reproduzidos os principais demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que se utilizam da RCL como parâmetro para indicadores percentuais. Por fim, serão enfocados, dentro dos conceitos de Resultado Nominal e Primário, os valores disponibilizados pelo Estado em meio ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e ao Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496/1997), assumido pelo Estado ante a União, bem como outros indicadores constantes do referido Programa.

5.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2020 foi de R\$ 27.238.978.598,44 (R\$ 27,24 bilhões), tendo sido verificada uma variação positiva de R\$ 1,9 bilhão (7,49%) quando comparada a 2019, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 25.340.299.465,22 (R\$ 25,34 bilhões).

O quadro a seguir ilustra comparativo dos itens integrantes do cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, frente ao resultado do exercício anterior:

⁵ http://siops.datasus.gov.br/rel_LRFUF.php e https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOEstadual2006.do?acao=pesquisar&pag=result&urlFTP=%24%7BlinkFTP%7D&anos=2016&periodos=1&cod_uf=26.



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

Em R\$

Especificação	Jan a dez de 2019 (B)	Jan a dez de 2020 (A)	% crescimento (B/A)
RECEITAS CORRENTES (I)	35.547.429.213,88	37.337.906.210,54	5,04%
Receitas Tributárias	21.223.768.708,30	21.427.488.393,03	0,96%
Receita de Contribuições	1.649.046.568,60	1.623.722.708,38	-1,54%
Receita Patrimonial	233.137.140,14	215.143.691,62	-7,72%
Receita Agropecuária	1.102.347,75	843.116,46	-23,52%
Receita Industrial	399.190,22	261.674,68	-34,45%
Receita de Serviços	144.462.717,65	121.479.847,43	-15,91%
Transferências Correntes	11.230.391.896,09	13.151.131.220,57	17,10%
Outras Receitas Correntes	1.065.120.645,13	797.835.558,37	-25,09%
DEDUÇÕES (II)	10.207.129.748,66	10.098.927.612,10	-1,06%
Transferências Constitucionais e Legais	4.892.949.024,66	4.892.912.431,55	0,00%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	1.242.748.744,51	1.204.472.891,16	-3,08%
Compensação Financeira entre R.Prev.	31.835.376,60	16.288.520,24	-48,84%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	4.039.596.602,89	3.985.253.769,15	-1,35%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	25.340.299.465,22	27.238.978.598,44	7,49%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 e 2020

A primeira verificação obtida do quadro acima foi a de redução nos valores de arrecadação de quase todos os grupos de receitas, à exceção dos grupos de Receitas Tributárias e de Transferências Correntes, para os quais foram verificados aumentos, a valores nominais, de 0,96% e de 17,10%, respectivamente. Todas as demais receitas indicaram uma variação negativa frente ao ano anterior.

O comportamento atípico das receitas em 2020, com redução/frustração de expectativas de arrecadação, foi nitidamente proporcionado pelo cenário de acometimento da pandemia SARS COVID 19 deflagrado no país a partir de meados de março/2020. Em contrapartida, em decorrência do mesmo cenário pandêmico e para fazer face aos efeitos desta, o estado obteve repasses financeiros intergovernamentais (transferências correntes da União) no exercício, determinadas pelo mesmo cenário pandêmico.

Dessa forma, a elevação apresentada pelo Estado de 7,49% em sua RCL foi resultante de dois vetores significativos ao longo do exercício de 2020: um, **negativo**, de redução -- ou aumento inferior à variação inflacionária do período -- de receitas das mais diversas naturezas, o que isoladamente teria tornado negativa, em termos reais, a variação da RCL no exercício negativo em termos reais; e outro, **positivo**, advindo 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

socorro financeiro da União determinado pela LC federal nº 173/2020 e por outros quatro instrumentos, os quais cumpriram papel de compensação das perdas verificadas durante a pandemia. Os dois vetores serão pormenorizados adiante.

Ao final, o crescimento em valores nominais (a preços correntes, portanto) em 7,49% refletiu uma elevação superior à variação inflacionária no período, o que indica crescimento real no período. Quando, por exemplo, é aplicado o IPCA⁶ como índice de atualização (4,5173% de variação em 2020), o percentual resultante indica um crescimento real de 2,85%. Como a maioria dos índices que medem a variação inflacionária oscilou entre o percentual de 4,5173% acima e 5,6361% (Índice de Preços a Consumidor, medido pela FIPE), observa-se uma elevação efetiva da RCL em 2020, qualquer que seja o índice a ser considerado⁷.

Vetor negativo da pandemia SARS-COVID19 nas receitas de 2020

A pandemia SARS COVID 19 teve impactos diretos na arrecadação estadual, o que pôde ser verificado na redução de seis dos oito grupos de receitas orçamentárias. Todavia, a elevação das Receitas de Transferências Correntes, oriundas da União, culminou compensando as referidas perdas.

Destaca-se, preliminarmente, como vetor negativo, a inviabilidade de obtenção de receitas industriais, agropecuárias, de serviços e patrimoniais em mesmo patamar que as verificadas no exercício anterior, em virtude da redução de operações com o cenário pandêmico. Apesar de serem observadas quedas percentuais expressivas nestes grupos de receitas, o efeito final culminou apresentando pouca relevância no cálculo final da Receita Corrente Líquida estadual.

Como sabido, os grupos de receitas de maior relevância no cálculo da RCL reconhecidamente são o de Receitas Tributárias, por albergar a arrecadação do ICMS, e o de Receitas de Transferências Correntes, em meio à qual é verificada a receita do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE). Quanto a isso, viu-se que o ICMS observou uma discreta queda de R\$ 17 milhões no valor final arrecadado em 2020 quando confrontado ao total final do ano anterior (de R\$ 17,294 bilhões em 2019 para R\$ 17,277 bilhões em 2020). Por sua vez, a receita estadual advinda do Fundo de Participação dos Estados (FPE) observou queda de R\$ 280 milhões, tendo regredido de R\$ 6,67 bilhões em 2019 para R\$ 6,39 bilhões em 2020.

A frustração de arrecadação decorrente da pandemia SARS COVID-19 resta melhor evidenciada quando verificada a expectativa inicial de arrecadação do ICMS e do FPE para o exercício, verificada na programação financeira do Estado. A projeção apontada para 2020, realizada logo no início do exercício, apontava uma expectativa de elevação entre R\$ 1,1 bilhão para o ICMS e de R\$ 500 milhões para o FPE, a qual, como visto, foi frustrada com o advento da pandemia.

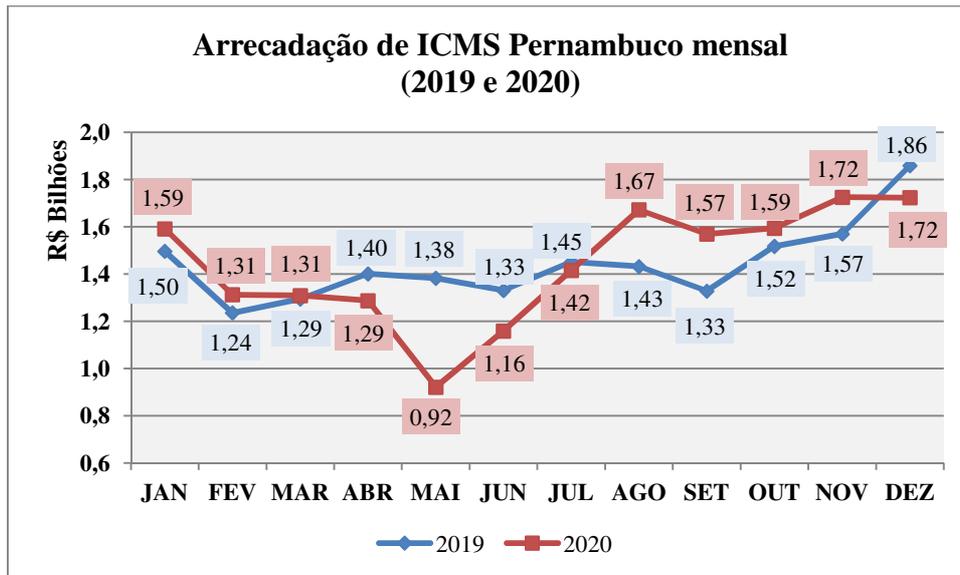
⁶ Índice de Preços ao Consumidor-amplio, calculado pelo IBGE.

⁷ Nessa aferição, foram desconsiderados os índices IGP-m e IGP-DI, que refletem a variação do dólar americano sobre o Real brasileiro em proporção significativamente maior que quaisquer outros custos nacionais.



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 ilustrar o principal componente do grupo tributário do estado, comportamento do ICMS no exercício, sobretudo no ápice da pandemia em 2020, ocorrida entre os meses de abril/2020 e junho/2020, retratamos abaixo os valores arrecadados em 2020 em comparação com os mesmos meses de 2019 (último exercício sem efeitos da pandemia):



Fonte: e-Fisco

A queda de arrecadação de ICMS verificada no mês de maio/2020, frente a maio/2019, alcançou 33,4%, tendo sido este mês de maio/2020 o ápice da crise, sob o critério de arrecadação.

O quadro acima revela que a circunstância de as receitas tributárias do exercício de 2020 terem encerrado o exercício em patamar equivalente, em valores nominais, aos de 2019 se deve unicamente à recuperação de arrecadação do ICMS já a partir de agosto/2020.

Todavia, como a seguir será ilustrado, tal frustração de arrecadação culminou financeiramente compensada com a elevação das Transferências Correntes, fato decisivo para que ao final houvesse se verificado aumento real da Receita Corrente Líquida do estado em 2020. De fato, caso inexistisse socorro da União em 2020, a RCL do estado teria fechado o exercício sob análise com crescimento negativo de sua Receita Corrente Líquida.

Vetor positivo: o socorro financeiro da União

O vetor positivo que culminou revertendo o crescimento negativo esperado para a RCL de 2020 incidiu predominantemente sobre as Transferências Correntes, em decorrência de auxílios financeiros provenientes da União que culminaram proporcionando aportes totais, de caráter eventual em 2020, de R\$ 2.488.745.903,95



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

(R\$ 2,49 bilhões) ao Governo do Estado de Pernambuco, contabilizada por três Unidades Gestoras: o FES, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria de Cultura do Estado.

Descrevemos abaixo os eventos de receitas de transferências correntes provenientes da União, geradas em 2020, **em decorrência da pandemia SARS COVID 19**:

Finalidade	Valor (R\$)	UG estadual de apropriação da receita
Auxílio para compensação de perdas FPE fonte 0101 recursos de livre aplicação (Lei 14.041/2020) (A)	486.704.734,56	SEFAZ
Auxílio do Programa de Enfrentamento à COVID, fonte 0164, de aplicação necessária ao SUS e a SUAS (LC 173/2020, art. 5º, inciso I) (B)	263.204.923,58	SEFAZ
Auxílio do Programa de Enfrentamento à COVID, fonte 0165, recursos de livre aplicação (LC 173/2020, art. 5º, inciso II) (C)	1.077.577.764,32	SEFAZ
Auxílio ao setor cultural durante a calamidade pública, fonte 0166 (Lei 14.017/2020) (D)	75.087.920,37	SECULT
Auxílio SUS Bloco Custeio Grupo Coronavírus Enfrentamento Emergência fonte 0144530002 9999 (E)	524.213.389,12	FES
Auxílio SUS Bloco Custeio Grupo Coronavírus Enfrentamento Emergência por Emendas Parlamentares de bancada (fonte 0144530002 3120) (F)	54.921.718,00	FES
Auxílio SUS Bloco Custeio Grupo Coronavírus Enfrentamento Emergência por Emendas Parlamentares Individuais (fonte 0144530002 3110) (G)	3.835.454,00	FES
Auxílio proveniente de Emenda Parlamentar Individual (fonte 0144004880 3110) (H)	3.200.000,00	FES
TOTAL = A + B + C + D + E + F + G + H	2.488.745.903,95	

Fonte: e-Fisco

O auxílio de origem federal de maior repercussão em 2020 consistiu daquele definido pela LC federal 173/2020, que autorizou um aporte total de R\$ 37 bilhões **ao conjunto de 27 estados + Distrito Federal**. Deste montante, a fatia identificada entre as receitas apropriadas por Pernambuco somou R\$ 1,34 bilhão, entre recursos vinculados e de livre aplicação (linhas B + C do quadro acima). Também se deve destaque ao auxílio federal para compensação de perdas esperadas para o FPE por meio da Lei Federal nº 14.041/2020, que destinou R\$ 16 bilhões para o **conjunto de 27 estados + Distrito Federal**, e dentre os quais coube e veio para o Governo de Pernambuco o montante de R\$ 486,7 milhões (linha A do mesmo quadro). Além destes, foram aportados no estado recursos para o setor cultural, e para ações hospitalares propriamente ditas, quer decorrentes de emendas parlamentares (individuais e/ou de bancada), quer desprovidas de ordenamento do Poder Legislativo 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

Deve-se destacar que apenas parte do total de R\$ 2,49 bilhões descrito como total da tabela acima veio carimbado para ações a serem efetuadas por meio da rede hospitalar ou de assistência social. A maior parte do recurso total aportado (R\$ 1,587 bilhão) veio para livre utilização, em razão de perdas de arrecadação esperadas, ficando a cargo do estado a sua alocação em ações hospitalares ou não. Quanto a isso, destaque-se que os R\$ 486,7 milhões e R\$ 1,077 bilhão descritos nas linhas A e C do quadro anterior culminaram se revelando bastante aproximados ao total obtido no cotejo entre a previsão de arrecadação dessas receitas e o efetivado em 2020.

Portanto, ao contrário do verificado em exercícios anteriores, o principal vetor da elevação da RCL no exercício em 2020 se concentrou no aumento do volume financeiro classificado como Receitas de Transferências Correntes, em razão, no caso, do aporte de recursos federais em volume superior ao histórico de transferências anuais.

Comparativo com outros estados

Para fins de contextualizar a variação verificada no estado em 2020, ilustramos no quadro a seguir a RCL a preços correntes (em valores nominais) dos três maiores estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) no referido exercício, bem como, adicionalmente, reproduzimos as RCLs de dois estados com RCL de ordem de grandeza aproximada à de Pernambuco (Goiás e Santa Catarina), e, por fim, as dos estados de São Paulo e Roraima, respectivamente, os estados de maior e de menor Receita Corrente Líquida da federação. Os dados reproduzidos abaixo ilustram a evolução da RCL, em valores nominais, nesses sete estados na série histórica de 2016 a 2020.

Receita Corrente Líquida de estados - Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA	RR	SP	GO	SC
2016	17,83	20,85	28,71	3,38	140,44	19,28	20,49
2017	17,76	21,51	29,93	3,20	151,56	21,03	21,13
2018	19,19	23,13	31,98	3,59	159,21	21,29	22,77
2019	20,88	25,34	34,52	4,19	160,44	24,54	25,09
2020	22,03	27,24	37,88	4,33	162,60	26,35	26,86

Fonte: Portais da transparência dos estados.

Verificado apenas o ano de 2020, em comparação com o anterior, tem-se que a variação ocorrida no estado de Pernambuco (7,49%) foi superior às verificadas nos estados de Goiás (7,34%), Ceará (5,50%), Santa Catarina (0,56%), São Paulo (1,35%) e Roraima (3,34%), sendo inferior apenas à experimentada pelo estado da Bahia (9,73%). No intervalo histórico dos últimos cinco exercícios, o crescimento em valores nominais da RCL de Pernambuco (30,64%) se revelou superior, dentro dessa amostra, ao de São Paulo (15,77%), Santa Catarina (23,13%), do Ceará (23,55%) e de Roraima (28,11%), mas inferior aos verificados no estado da Bahia (31,94%) e de Goiás (36,67%) no mesmo período.



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 acima se prende apenas ao comportamento do valor nominal da RCL. Quando relativizada a RCL dos estados da amostra com as respectivas populações, através do quociente “RCL/(população X 1000)”, tem-se que Pernambuco, ao obter o resultado de 2,83, manteve em 2020 resultado mais favorável que o dos estados da Bahia (2,54) e do Ceará (2,40), e menos favorável que os quocientes de São Paulo (3,64), Goiás (3,71), Santa Catarina (3,48) e Roraima (6,87), relação essa que é reproduzida também quando verificados índices de riqueza média dos estados dentro da federação, como o PIB per capita.

Para fins de uma contextualização mais ampla de contas estaduais, necessário confrontar tais elevações com outros indicadores, notadamente o do comportamento da dívida estadual, como mais adiante será expresso.

5.2 Disponibilidade de Caixa

A Lei de Responsabilidade Fiscal contempla, entre os demonstrativos exigidos ao administrador público, o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar⁸, que objetiva que o administrador dê transparência às disponibilidades financeiras de final de exercício e apure, em meio a esta, a parcela comprometida imediatamente, como valores inscritos em Restos a Pagar e outros compromissos registrados no Passivo Financeiro⁹ do estado. A diferença obtida com este cálculo, por fim, indica o montante caracterizável como “suficiência financeira”, a qual é ilustrada nos quadros 61 do Balanço Geral do Estado (a do estado, como um todo, vista no demonstrativo consolidado de todos os Poderes) e no quadro 62 (onde é vista a parcela da suficiência financeira que cabe apenas ao Poder Executivo).

O demonstrativo do ano de 2020 sob análise (consolidado e do Poder Executivo apenas) continua expondo a opção do estado em não inscrever qualquer valor como “RP não processados”, enquanto que em relação aos “RP processados” há a divisão entre obrigações geradas no próprio ano e os saldos de RP processados pendentes de exercícios anteriores. O quadro 62, referente às disponibilidades do Poder Executivo, é transcrito a seguir:

⁸ A vinculação das disponibilidades de caixa aos Restos a Pagar somente foi construída no demonstrativo a partir do exercício de 2015, ocasião em que os dois demonstrativos foram agrupados em uma peça única. À ocasião, a coluna “Obrigações Financeiras” foi seccionada em três subcolunas, das quais duas pertinentes a Restos a Pagar e outra relativa a “demais obrigações financeiras” (trata, essa última, de outros itens do Passivo Financeiro do estado).

⁹ Embora tenha sido transposto para um quadro auxiliar do Balanço Patrimonial pela nova Contabilidade Pública (que privilegiou o conceito de Ativo Circulante), o Passivo Financeiro continua registrando as obrigações de natureza extraorçamentária, tais como consignações em folha, e continua evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante.



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

Em R\$

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras			Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados (g)=(a)-(b+c+e))
		RP Processados de exercícios anteriores (b)	RP Processados do exercício (b)	Demais Obrigações Financeiras (e)	
Total dos Recursos Não Vinculados (I)	2.193.276.566,75	63.309.224,21	494.038.293,21	1.060.225.661,69	575.703.387,64
Recursos Ordinários	1.063.009.057,43	46.481.601,71	457.572.306,52	1.060.225.661,69	-501.270.512,49
Outros não Vinculados	1.130.267.509,32	16.827.622,50	36.465.986,69	-	1.076.973.900,13
Total dos Recursos Vinculados (II)	2.234.057.447,61	88.437.795,20	202.689.734,44	535.123.667,63	1.407.806.250,34
Receitas de Impostos e Transf. Impostos - Educação	19.177.329,97	11.392.958,22	7.784.371,75	-	-
Transferências do FUNDEB	89.114.155,41	1.684.067,85	3.060.546,68	-	84.369.540,88
Outros Recursos Destinados à Educação	295.201.836,70	1.383.051,59	2.512.797,10	-	291.305.988,01
Receitas de Impostos e Transf. de Impostos - Saúde	136.600.933,08	43.288.868,01	49.830.851,34	-	43.481.213,73
Outros Recursos Destinados à Saúde	784.155.546,54	22.116.552,33	109.689.127,67	-	652.349.866,54
Recursos Destinados à Assistência Social	5.878.614,08	952.461,79	5.507.891,46	-	-581.739,17
Recursos destinados ao RPPS - Plano Previdenciário	-	-	-	-	-
Recursos destinados ao RPPS - Plano Financeiro	26.098.470,98	511.798,86	700.579,86	535.123.667,63	-510.237.575,37
Recursos de Operações de Crédito (exceto Educação e à Saúde)	258.201.671,00	952.306,97	5.676.579,34	-	251.572.784,69
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	11.502.021,37	-	37.556,00	-	11.464.465,37
Outras Destinações Vinculadas de Recursos	608.126.868,48	6.155.729,58	17.889.433,24	-	584.081.705,66
TOTAL (III) = (I + II)	4.427.334.014,36	151.747.019,41	696.728.027,65	1.595.349.329,32	1.983.509.637,98

Fonte: Balanço Geral do Estado (quadro 62). Colunas “d”, “f”, “h” e “i” suprimidas por contemplarem valores iguais a zero.

Verificação preliminar: demonstrativo com erros de preenchimento

A informação principal trazida pelo demonstrativo acima retratado é de que o Poder Executivo do estado detinha ao final de 2020 uma disponibilidade financeira de R\$ 4.427.334.014,36 (R\$ 4,42 bilhões; coluna “a”), mas que, após verificados os comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo; colunas “b”+“c”+“e”), no valor de R\$ 2.443.824.376,38 (R\$ 2,44 bilhões), restava uma disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 1.983.509.637,98 (R\$ 1,98 bilhões), ilustrado na coluna “g”.

Este total líquido tem por objetivo dimensionar o saldo residual de disponibilidades financeiras do referido Poder após deduzidas todas as obrigações de repasse incidentes diretamente sobre as disponibilidades brutas e estar respaldado na conta de controle 8.9.1.11.01.00 no que concerne à soma dos saldos em 31/12/2020 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

todas as UGs do Poder Executivo (coincidente com outra conta de controle, a 8.2.1.11.00.00).

Uma análise esmiuçada, contudo, permite concluir que o total de disponibilidades líquidas do Poder Executivo ao final de 2020 foi, de fato, R\$ 1.970.308.669,55 e não R\$ 1.983.509.637,98. A diferença (R\$ 13.200.968,43) consiste no valor de disponibilidades da UG 130301 (Defensoria Pública do Estado), a qual, já consta do valor de R\$ 1.970.308.669,55 e teve uma segunda parcela de mesmo valor (considerada em duplicidade no Poder Executivo, portanto) quando da elaboração do demonstrativo relativo a este Poder.

Para ilustrar, reproduzimos os saldos veiculados no e-Fisco:

Órgão	UG	Valor (R\$)
Assembleia Legislativa	010001	34.054.731,76
Tribunal de Contas Estado	020001+ 020002 + 820101	138.692.770,71
Tribunal de Justiça	070001 + 070002	115.702.488,72
Ministério Público do Estado	320101	34.797.924,08
Defensoria Pública do Estado	130301	13.200.968,43
Poder Executivo (sem Defensoria)	Todas as demais 122 UGs	1.957.107.701,12
Total Consolidado		2.293.556.584,82

Fonte: e-Fisco 2020 (contas 8.2.1.11.00.00 e 8.91.11.01.00)

Considerando que a Defensoria Pública não publica RGF apartado, o valor de disponibilidade líquida do Poder Executivo deve integrar os relativos àquele órgão constitucional, devendo ser considerado correto o valor de R\$ 1.970.308.669,55. Caso, todavia, o Poder Executivo tenha tentado não contemplar os saldos do órgão, o correto seria R\$ 1.957.107.701,12. É possível presumir que o Estado teve essa pretensão (de não contemplar os valores da Defensoria), mas, em vez de descontar o valor do saldo da Defensoria (de R\$ 13.200.968,43), somou uma segunda parcela deste mesmo valor por equívoco.

O e-Fisco permite concluir, então, que as disponibilidades líquidas do Poder Executivo em 31/12/2020 foram de fato R\$ 1.970.308.669,55 porque é esse valor obtido da soma de 122 Unidades Gestoras vinculadas no referido sistema ao Poder Executivo mais a UG 130301 (Defensoria Pública do Estado), que não publica RGF apartado, sendo, para todos os fins vinculada ao Poder Executivo.

Por outro lado, as suficiências financeiras do Poder Judiciário, do Ministério Público do Estado, da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, juntas, somaram outros R\$ 323.247.915,27, valor que, somado aos R\$ 1.970.308.669,55 atribuídos ao Poder Executivo, perfaz os R\$ 2.293.556.584,82 (R\$ 2,293 bilhões) informados no demonstrativo consolidado de todo o estado (quadro 61 do Balanço Geral do Estado).

Logo, o Quadro 62 do BGE informa que havia suficiência financeira ao Poder Executivo, ao final de 2020, de R\$ 1,983 bilhão, após confrontar o saldo bruto de R\$ 4,42 bilhões com as obrigações financeiras existentes sobre este valor, quando de fato, o valor necessita ser ajustado para R\$ 1,970 bilhão. O equívoco não chega a



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

questionar a existência de saldo líquido ainda positivo do confronto acima, sendo certo que ao final de 2020, o estado reunia disponibilidades líquidas suficientes ao cumprimento da totalidade de obrigações deixadas ao final do exercício.

Essa conclusão (de suficiência de R\$ 1,970 bilhão) poderia ser passível de novo ajuste quando verificados eventos de transposição de despesas de processamento orçamentário atribuível a 2020 mas com processamento orçamentário efetuado no ano de 2021. Todavia, efetuado exame de auditoria, não enxergamos possibilidade de o saldo de R\$ 1,970 bilhão ser revertido para valor negativo, haja vista que os exames de amostragem sugeriram que tais eventos de transferências de despesas (compromissos inquestionavelmente vinculados ao ano de 2020 e somente processados através de DEA em 2021) não devem ultrapassar a ordem dos R\$ 70 milhões. Não há, assim, evidências para se acreditar que ao final de 2020 não houvesse suficiência de recursos líquidos em favor do estado.

Disponibilidades orçamentárias do estado (posição consolidada) no controle de fontes

Visto de forma consolidada a todo o estado, o valor das disponibilidades líquidas trazido na conta de controle 8.9.1.11.01.00 alcança R\$ 2.293.556.584,82, dos quais a parcela de R\$ 1.970.308.669,55 é atribuída ao Poder Executivo, como adiante é discriminado:



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

Quadro Resumo de Disponibilidades do Estado em 31/12/2020, por fontes de recursos – Em R\$

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Ordinários (101)	34.464.280,67	33.746.511,64	14.037.488,82	28.798.318,21	-931.559.499,35	181.093.291,51	-639.419.608,50
Convênios a fundo perdido (102)	-	-	-	-	640.621.975,23	34.469.554,11	675.091.529,34
Operações de Crédito (103)	-	-	-	-	156.292.722,39	-2.401.040,48	153.891.681,91
Diretamente Arrecadados (104)	-409.548,91	51.554.347,68	-	4.555.974,91	-9.053.773,91	2.856.696,75	49.503.696,52
Recursos do Salário-educação (105)	-	-	-	-	41.580.857,50	-	41.580.857,50
Recursos do INDESP (108)	-	-	-	-	3.154.157,57	-	3.154.157,57
Recursos do FUNDEB (109)	-	-	-	-	84.125.795,77	243.745,11	84.369.540,88
Recursos do FAPRE (115)	-	22.872.294,37	-	-	9.316,34	85,00	22.881.695,71
Recursos do FECEP (116)	-	-	-	-	181.180.813,62	-24.715.414,70	156.465.398,92
Recursos da CIDE (118)	-	-	-	-	-	-16.266.016,01	-16.266.016,01
Conta Única – Proj Resp Social (119)	-	-	-	242.787,00	44.745.292,65	-2.808.298,66	42.179.780,99
Conta Única p/ Modern.Adm.do Sistema (120)	-	26.398.403,16	-	-	-	-	26.398.403,16
Alien. de Outros Ativos -Direta (121)	-	2.731.007,44	657.939,13	15.892,39	8.118.896,48	-41.831,36	11.481.904,08
Recursos do FECSE (123)	-	-	-	-	3.069.826,32	-	3.069.826,32
Recursos do FERM - TJPE (124)	-	-	89.237.208,76	-	-293.485,50	-	88.943.723,26
Compens. Financ. Rec Hídricos (126)	-	-	-	-	21.955.621,43	856.889,69	22.812.511,12
Compens. Financ Rec Minerais (127)	-	-	-	-	9.752.074,56	-135.721,21	9.616.353,35
Comp. Fin. Rec Fundo Petróleo (128)	-	-	-	-	41.235.750,25	-2.153.013,76	39.082.736,49
Oper. de crédito multissetoriais (140)	-	-	-	-	96.989.627,87	-242.716,68	96.746.911,19
Recursos SUS Excl. Convênios (144)	-	-	-	27.843,08	1.883.774,41	613.897.034,96	615.808.652,45
Recursos do FEV(145)	-	-	-	-	2.123.449,81	-	2.123.449,81
Recursos do FUNPEPE (150)	-	-	-	-	33.866.713,36	-	33.866.713,36
Recursos Oriundos de Depós Jud e Adm de PE (151)	-	-	-	-	75.768.017,47	-	75.768.017,47
Recursos do Fundo INOVAR-PE (152)	-	-	-	-	35.457.954,55	-	35.457.954,55
FUNPGE (153)	-	-	-	-	7.067.471,62	-	7.067.471,62



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

Recursos do FDIMPPE (154)	-	-	-	1.157.108,49	-	-	1.157.108,49
Recursos do FAMAC (155)	-	-	-	-	2.844,91	-	2.844,91
Recursos do FUNSEG (157)	-	-	11.769.852,01	-	-	-	11.769.852,01
Recursos do FUNREPOL (159)	-	-	-	-	3.924.088,54	-	3.924.088,54
Recursos do FESPD (160)	-	-	-	-	65.120.785,97	-	65.120.785,97
Ressoc, Repressão à Criminalidade e Violência (161)	-	-	-	-	32.407.043,32	-	32.407.043,32
FEEC - (Enfrentamento ao Coronavírus (163)	-	-	-	-	7.722.095,61	-	7.722.095,61
Recursos da LC 173/2020, Art. 5º, Inciso I - (164)	-	-	-	-	212.569,85	-	212.569,85
Recursos da LC 173/2020, Art. 5º, Inciso II - (165)	-	-	-	-	516.389.879,95	-29.366.324,12	487.023.555,83
Recursos da Lei Federal nº 14.017/2020 (166)	-	-	-	-	16.386.339,16	-	16.386.339,16
Recursos Transferências Recebidas – Adm. Dir (172)	-	-	-	-	12.179,85	35.923,46	48.103,31
Recursos Próprios – Adm. Indir (241)	-	1.376.886,42	-	-	475.254.361,46	-587.494.493,49	-110.863.245,61
Convênio a Fundo Perdido (242)	-	-	-	-	1.560.648,92	2.058.128,82	3.618.777,74
SUS (exclusive convênios) (244)	-	-	-	-	-801.155,68	38.645.437,36	37.844.281,68
FDS – Adm. Indireta (245)	-	-	-	-	1.650.160,64	-142.113,60	1.508.047,04
FURPE (246)	-	-	-	-	157.948.014,41	-3.206.918,90	154.741.095,51
Funcultura - Adm. Indireta (248)	-	-	-	-	1,90	14.746.290,12	14.746.292,02
Outras Transfer. Voluntárias (250)	-	-	-	-	-	3.749,75	3.749,75
Alienação de Outros Ativos (251)	-	13.320,00	-	-	-31.672,89	3.430.473,14	3.412.120,25
Recursos para Aumento de Capital - Diversos (255)	-	-	-	-	-4.827.463,13	-1.702.069,89	-6.529.533,02
Recursos para Aumento de Capital Ambiental (261)	-	-	-	-	83.973.590,36	-148.783.602,47	-64.810.012,11
Recursos vinculados ao RPPS - - FUNAPREV (265)	-	-	-	-	-	16.132.677,44	16.132.677,44
Rec Ord. Oriundos FES-PE (271)	-	-	-	-	-1.803.223,92	-21.896.172,01	-23.699.395,93
Total	34.054.731,76	138.692.770,71	115.702.488,72	34.797.924,08	1.903.194.439,67	67.114.229,88	2.293.556.584,82

Fonte: Conta 8.9.1.11.01.00, no sistema e-Fisco, posição “013” (exercício 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

A soma dos saldos de disponibilidades financeiras líquidas constantes **apenas do Poder Executivo** (soma das colunas “administração direta” e “administração indireta”) no quadro acima alcança R\$ 1.970.308.669,55, valor que, como dito anteriormente, foi publicado por equívoco como R\$ 1.983.509.637,98 no demonstrativo de disponibilidades de caixa líquida do Poder Executivo (quadro 62 do Balanço Geral do Estado). Por sua vez, o valor total de R\$ 2.293.556.584,82, ilustrado no quadro 61 do Balanço Geral do Estado (disponibilidades financeiras líquidas totais, compreendidos os dados dos demais Poderes e Ministério Público conjuntamente com as disponibilidades do Executivo) demonstram adequação ao que é veiculado no e-Fisco.

5.2.1 Disponibilidades líquidas negativas na fonte Tesouro

Outro elemento de caráter técnico que sobreleva ressaltar diz respeito à inversão de saldos de disponibilidades líquidas na conta 8.9.1.11.01.00 (Recursos Orçamentários, por fontes).

Tal conta decompõe o total de disponibilidade por fonte de recursos. Os saldos de cada fonte aumentam (são creditados) quando da arrecadação da receita (nesse estágio é efetuada a indicação, com classificação contábil, da fonte conforme a sua origem). Por sua vez, esses saldos sofrem redução (são debitados) quando do processamento da despesa.

A existência de saldos negativos de fontes de recursos informa duas possibilidades práticas:

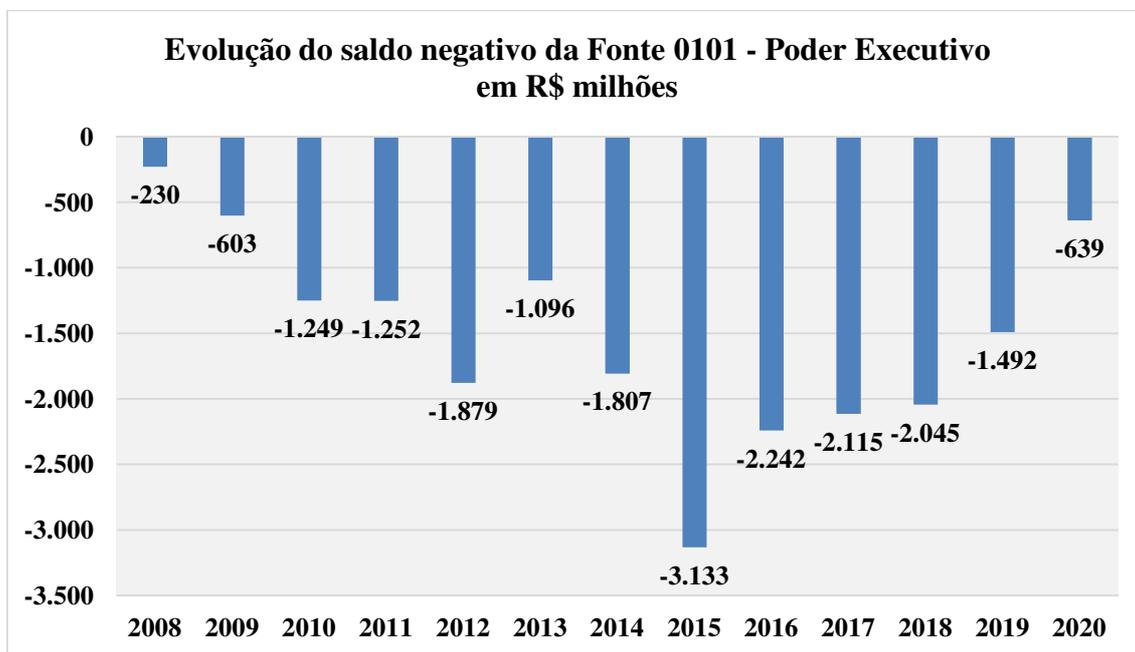
a) que o estado usou recursos vinculados para despesas com finalidades diferentes da vinculação do recurso em momentos indeterminados;

b) que o estado, ao aplicar recursos na finalidade vinculada correta, informou por equívoco a fonte 0101 (ou outra fonte já deficitária) quando emitiu notas de empenho.

Em ambas as hipóteses, é verificada deficiência grave no controle de fontes (se existente e permanente esse controle, todos os saldos parciais deveriam, *a priori*, ser positivos). Relativamente a essa deficiência, são evidenciados dois momentos distintos nos últimos exercícios: a acentuação dos saldos invertidos **entre os anos de 2008 a 2015, e a retração desse movimento, a partir de 2016**. Isso é visualizado no quadro a seguir:



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



Fonte: e-Fisco 2008 a 2020 (conta contábil 8.9.1.11.01.00, com filtro na fonte “0101”)

O saldo negativo da fonte 0101 no Poder Executivo de R\$ 639.419.608,50 é distribuído em diversas unidades gestoras, sendo sua materialidade concentrada em três delas, como abaixo ilustrado:

Saldos Contábeis Invertidos de Disponibilidades (Fonte 0101)

Em R\$

Código	Unidade Gestora	Valor
150102	SEFAZ-DAFE	-525.125.025,18
290301	Enc. Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ	-226.230.711,59
290101	Enc. Gerais – Recursos sob supervisão da SAD	-170.406.048,15
	Subtotal (I)	-921.761.784,92
	Outras UGs do Poder Executivo (II)	171.295.577,08
	Total Poder Executivo (III) = I + II	-750.466.207,84
	UGs Demais Poderes (IV)	111.046.599,34
	Total Estado (V) = III + IV	-639.419.608,50

Fonte: e-Fisco, conta 8.9.1.11.01.00 (consulta seccionada por fontes).

A linha “Outras UGs do Poder Executivo” ilustra um somatório de saldos relativos a 113 Unidades Gestoras do Poder Executivo, parte delas com saldo credor, parte com saldo devedor (invertido).



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

Numa situação ideal, em que houvesse controle rigoroso dos saldos de disponibilidades pelo estado, inexistiria qualquer saldo líquido negativo.

Na prática, valores líquidos de disponibilidades “negativos” significam o reflexo de práticas reiteradas em que o estado se utilizou de uma determinada fonte de recursos para processar despesas que, a rigor, deveriam se utilizar de fonte de recurso diversa. Essas práticas reiteradas dataram predominantemente entre os anos de 2009 e 2015, período no qual o saldo invertido da fonte 0101 saltou de R\$ 230 milhões negativos para R\$ 3,13 bilhões.

Visualizada a conta contábil de controle existente no e-Fisco¹⁰, vê-se que perduravam, na posição 31/12/2020, 06 (seis) fontes de recursos com saldo invertido dentre as 52 totais. A fonte 0101 é a que comporta o maior saldo contábil invertido (R\$ 639 milhões), sendo que o saldo da conta de disponibilidades no Poder Executivo é o que enseja essa inversão, quando visto que este Poder detém saldo invertido de R\$.750 milhões.

De toda forma, a frequência dos eventos de saldos negativos em disponibilidades líquidas, como dito anteriormente, vem em movimento de queda desde o ano de 2016 e de forma mais visível em 2020. Pode-se atribuir o movimento de retração dos saldos invertidos da fonte 0101 às mudanças de critério adotadas pelo Governo Federal quanto à classificação da capacidade de pagamento dos estados e municípios (CAPAG). A existência de saldos negativos entre os recursos não vinculados, na nova classificação, passou a prejudicar a classificação atribuída a estados para obtenção de novos empréstimos, porque afeta um dos indicadores econômico-financeiros que constituem (o índice de liquidez), a classificação final, conforme será pormenorizado no item 5.5.

Resumidamente, então, tem-se: o saldo total de disponibilidades líquidas do estado (R\$ 2,293 bilhões) é de fato ilustrado de forma global na sua contabilidade, mas quando questionado a que fontes de recursos este valor total discriminadamente estaria vinculado, a mesma contabilidade fornece como informação situações de empréstimos entre fontes diversas sem perspectivas de regularização num curto prazo. O saldo negativo (invertido) da fonte 0101 é o seu maior indicativo.

5.2.2 Saldos de recursos desvinculados decorrentes da EC Federal nº 93/2016

A Emenda Constitucional Federal nº 93/2016 autorizou os estados a desvincularem de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% das receitas “relativas a impostos, taxas e multas” e “outras receitas correntes” (art. 76-A introduzido pela EC Federal nº 93/2016). Assim, trouxe o mecanismo da Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios (DREM), idealizado à semelhança do que já praticado pela União mediante a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

¹⁰ Conta contábil 8.9.1.11.01.00.



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

Ao final do exercício de 2020, o estado apresentava um montante total objeto de desvinculação R\$ 20.549.748,57, o qual originariamente era atribuído a quatro fontes de recursos (0119, 0125, 0152 e 0246) e que culminou migrado em benefício da fonte 0101 (Balço Geral do Estado, p. 220).

Viu-se que o valor acima encontra-se dentro do limite de total **passível de desvinculação** (caracterizado como 30% de R\$ 81.233.492,90). Todavia, o procedimento efetuado pelo estado até aqui, desde o primeiro lançamento de desvinculação em 2018, culmina omitindo, na Contabilidade do Estado, a fonte de recurso de origem (vide como exemplo a 2019NL000331 da UG 150102), procedimento que, segundo entendemos, vai **além do autorizado pela EC Federal nº 93/2016**. Para conciliar a necessidade de guarda da informação de origem com a sua desvinculação, em procedimento de controle contábil, suficiente a criação de fontes de recursos desdobradas dentro daquelas que receberam as reclassificações. Por exemplo: Na fonte de recurso 0104 – Recursos Diretamente Arrecadados, a informação de que o recurso foi desvinculado deveria ser trazida em seu desdobramento, de modo que a fonte de recurso completa, com a desvinculação, passaria a ser 0104**999999**, a ser criada pelo estado com a titulação aqui sugerida de “RDA – DRE parcela desvinculada da fonte XXXX - EC Federal nº 93/2016”.

5.3 Dívida Consolidada Líquida (limite geral < 200% da RCL)

Antes da indicação do cálculo da Dívida Consolidada do estado, necessário discorrer sobre a sua efetiva abrangência, especialmente diante do fato de que o termo “dívida consolidada” por vezes é interpretado ao senso comum como algo próximo ou coincidente a “dívida integral” ou a “dívida total”.

A definição legal conferida ao tema denominado “dívida consolidada” teve registro desde a Lei Federal nº 4.320/64 e é atualmente encontrada no art. 29, inciso I da LC federal nº 101/2000, que a caracteriza como o “*montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses*”.

Como se vê, a ideia de “dívida de longo prazo” trazida na definição, no mínimo para os saldos devedores das operações de crédito assumidas pelos entes federativos, já permite inferir que a **dívida consolidada** compreende apenas **parte da dívida total do ente federativo**. E de fato, já na sua primeira menção em texto legal, na Lei Federal nº 4.320/64, o conceito da dívida consolidada foi posto como mutuamente excludente de outra espécie de dívida: a dívida flutuante.

No contexto histórico da Lei Federal nº 4.320/64, a dívida flutuante seria aquela decorrente da movimentação do Passivo Financeiro do ente federativo, enquanto a dívida fundada adviria da movimentação do Passivo Permanente. Já desde aí o senso comum de que a expressão “dívida consolidada” compreenderia a totalidade da dívida do ente federativo deve ser afastado.



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

Exemplos que ajudam a compreender esses dois grupos previstos na Lei Federal nº 4.320/64 são as consignações em folha de pagamento e as dívidas contratuais. No primeiro caso, os valores retidos em folha de pagamento pelo órgão público para repasse aos devidos credores que ainda estivessem pendentes desse recolhimento à data do fechamento do Balanço eram reconhecidos – e ainda o são – como **dívida fluutuante**. Outro item também muito referenciado como enquadrado como dívida fluutuante são os Restos a Pagar inscritos ao final do exercício. Por sua vez, a obrigação de pagamento, por este ente federativo, de financiamentos obtidos junto a instituições financeiras era, e ainda permanece, reconhecida como dívida consolidada, à qual ainda é empregado o sinônimo de **dívida fundada**.

Esse contexto fez com que corriqueiramente se correlacionasse a dívida fluutuante à dívida de curto prazo, enquanto a dívida consolidada, ou fundada, seria equiparada a uma dívida de longo prazo.

Com o advento da LC federal nº 101/2000, houve um reposicionamento do termo “dívida consolidada” para fins de criação de um novo conceito, **para fins fiscais apenas**, denominado “dívida consolidada líquida”, decorrente do primeiro. Nesse diploma, o termo “dívida consolidada” permanece utilizado como sinônimo de “dívida fundada”, mas a sua amplitude foi adaptada ao que o legislador entendeu **possível e aplicável para os fins fiscais daquela lei, ali objetivados**. O demonstrativo da dívida consolidada, então, passou a compreender um rol específico de obrigações, não coincidente com o entendimento estritamente contábil até ali aplicado.

Como exemplo claro disso foi definido que, para efeitos do demonstrativo da dívida consolidada, somente seriam considerados os valores de títulos precatórios devidos pelo ente a partir de 05/05/2000 (data da publicação da LC federal nº 101/2000). De efeito mais material do que isso foi deixar de incluir na amplitude da dívida consolidada o passivo atuarial do ente federativo, mesmo sendo evidente que há nele uma parcela incontroversa de exigibilidade aos entes federativos e que este se posiciona quase sempre em relevantes compromissos de longo prazo. Essas duas parcelas são evidenciadas à parte no demonstrativo, de forma expletiva (apenas realce), após o cálculo requerido no demonstrativo.

O legislador quis, ainda, aplicar sobre essa “dívida consolidada” algumas deduções de disponibilidades financeiras e valores a receber (bens e direitos, portanto), para fins de se calcular um novo conceito, de natureza fiscal, denominado “dívida consolidada líquida”.

Por tal razão, deve-se sempre advertir ao público que, matematicamente, a “dívida consolidada líquida” de um ente federativo é menor e está inserida dentro de sua “dívida consolidada”, bem como essa dívida consolidada é apenas parte da dívida total do mesmo ente federativo.

Em 2020, por exemplo, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Estado de Pernambuco alcançou R\$ 13,08 bilhões, calculada de sua dívida consolidada bruta de R\$ 17,19 bilhões, enquanto que a dívida total declarada pelo estado, no seu Balanço



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

Patrimonial, perfaz R\$ 116,01 bilhões. Ao contrário do que se poderia supor, a maior razão da diferença entre a dívida total do estado, indicada na peça contábil Balanço Patrimonial, e a sua dívida consolidada não está em um item da dívida fluante (Restos a Pagar, por exemplo), mas sim em item cuja essência também o posicionaria como dívida consolidada (o Passivo atuarial do estado), mas que o legislador preferiu afastar do cálculo da dívida consolidada prevista na LC federal nº 101/2000, o que deve ser compreendido segundo o contexto da edição da referida lei complementar.

Logo, **em termos fiscais**, o legislador nacional quis aplicar aos entes federativos um limite percentual, em razão de suas receitas correntes líquidas, a um conjunto de itens caracterizáveis como dívida consolidada dos entes federativos, desconsiderando, resumidamente, os precatórios antigos e o passivo atuarial. Para estados e Distrito Federal, esse limite estabelecido foi de 200% da RCL, enquanto que para os municípios, 120% das suas RCLs.

Visto esse preâmbulo, passemos ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Estado de Pernambuco, pertinente ao RGF do 3º quadrimestre de 2020:

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (resumo)

Em R\$

<u>DÍVIDA CONSOLIDADA</u>	SALDO EM 31/12/2020
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) (I)	17.186.972.915,11
Dívida mobiliária	0,00
Dívida contratual	16.756.313.088,30
Empréstimos	13.172.466.905,55
Interna	3.903.307.271,44
Externa	9.269.159.634,11
Reestruturação da Dívida dos Estados e Municípios	3.504.168.788,71
Financiamentos	0,00
Parcelamento e renegociação de dívidas	79.677.394,04
Precatórios Posteriores a 05/05/2000	430.659.826,81
Outras dívidas	0,00
(-) DEDUÇÕES (II)	4.105.499.640,82
Disponibilidades de Caixa	3.931.006.127,62
Disponibilidade de Caixa Bruta	4.833.400.832,81
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	(902.394.705,1)
Demais Haveres Financeiros	174.493.513,20
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) = (III) = (I) - (II)	13.081.473.274,29
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	27.238.978.598,44
(-) Transferências Obrigatórias Emendas Individuais	17.102.908,00
RCL Ajustada para fins de Endividamento	27.221.875.690,44



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 DCL sobre a RCL Ajustada (Res. 43/01 do Senado Federal)	48,06%
OUTROS VALORES NÃO INTEGRANTES DA DÍVIDA CONSOLIDADA	
Precatórios anteriores a 05/05/2000	
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (não incluídos na DC)	
Passivo Atuarial	91.966.208.525,33
Insuficiência Financeira	
Depósitos e Consignações sem Contrapartida	1.404.551.891,47
RP Não Processados de Exercícios Anteriores	
Antecipação de Receita Orçamentária	
Apropriação de Depósitos Judiciais – EC 99/2017	483.293.203,86

Fonte: Quadro 58 do Balanço Geral do Estado 2020 (Doc. 02, pág 387).

Os valores constantes do quadro acima informam que a dívida consolidada líquida do Estado se encontra dentro do “limite geral de comprometimento”, que é de 200% da sua Receita Corrente Líquida, como definido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01. Este teto, definido logo após a LC federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) trata de “estoque” (saldo acumulado) máximo admitido para a dívida consolidada do ente da federação. O demonstrativo informa, adicionalmente, o tamanho do componente atuarial, que é ilustrado após o cálculo.

Segundo o demonstrativo, ao final do ano de 2020, a DCL estadual correspondia a 48,06% da RCL medida no referido exercício. O percentual poderia ter confirmado sua tendência de elevação em razão da forte desvalorização do Real brasileiro frente ao Dólar Americano em 2020 (28,93%), mas culminou afirmando um resultado de recuo diante da considerável elevação de disponibilidade financeira no caixa do governo do estado.

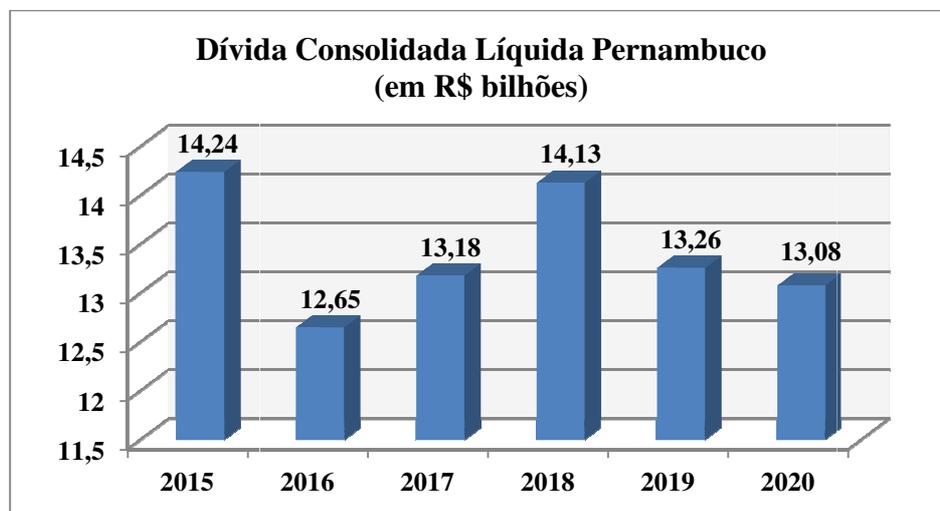
Ao final, o estado confirmou o recente comportamento de recuo de sua dívida consolidada líquida, haja vista que ao final de 2018 e de 2019 esse percentual havia alcançado 61,10% e 52,32%, respectivamente.

Como dito, o recuo percentual da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente líquida do estado (RCL) adveio principalmente da elevação da disponibilidade de caixa do estado ao final de 2020 em comparação ao existente ao término de 2019. O valor de R\$ 3,93 bilhões de disponibilidade de caixa foi R\$ 1,5 bilhão superior ao havido em 2019. Embora o excedente de caixa não tenha sido suficiente para refrear a elevação da dívida consolidada bruta do estado (era de R\$ 15,78 bi em 2019 e foi a R\$ 17,18 bi em 2020), serviu para proporcionar uma redução efetiva na Dívida Consolidada Líquida. Por fim, a elevação da Receita Corrente Líquida em percentual superior ao da inflação, assegurou a melhoria do índice da DCL líquida entre os anos de 2019 e 2020.

Numa série histórica de seis anos (2015 a 2020), a DCL estadual oscilou nos seguintes valores:



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



Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada; RGFs 3º quadrimestre 2015 a 2020.

Esse movimento de oscilação da dívida¹¹, na moeda brasileira, entre os exercícios, foi verificado, em maior ou menor proporção, nos demais estados da Federação que têm volumes expressivos de financiamentos junto a instituições internacionais. Na série histórica acima, os anos de 2015 e de 2018 foram marcados por fortes desvalorizações do Real brasileiro (R\$) ante o Dólar americano (US\$), o que repercutiu diretamente na elevação da DCL do Estado de Pernambuco. No ano de 2020, apesar de ter ocorrido uma nova significativa desvalorização cambial, a elevação de disponibilidades financeiras refreou a tendência de elevação da DCL que seria esperada.

No período demonstrado no gráfico, a relevância da DCL do estado caiu em termos relativos. O percentual publicado da DCL/RCL, que teve pico em 2015 (72,45%), vem em processo de queda desde então. A redução para 48,06% ao final de 2020, mantém considerável distância ante os 200% advertidos em lei como limite. Esse aspecto é essencial para estados com endividamento histórico contido (que nunca se aproximaram de 100% da RCL), como Pernambuco, como forma de prevenir a que se aproximem do perfil vivenciado pelos estados de maior endividamento no país, como RJ e RS, os quais mantêm endividamentos superiores até mesmo aos 200% de suas RCL (próximo a estes, MG e SP seguem em patamares de 190% e 170%, respectivamente¹²). Sempre deve-se frisar que a definição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, do limite geral de endividamento dos estados em 200% foi significativamente influenciada à época (2001) pelo fato de que estes quatro estados da federação terem, já àquele momento, percentuais de endividamento próximos a esse cenário de 200% (dívida consolidada líquida equivalente ao dobro da receita corrente líquida anual). **Desse modo, a lei não cuidou de estabelecer limites percentuais diferenciados (subtetos) para os demais 23 estados, dentre os quais Pernambuco se inseria, com vistas a não**

¹¹ Um dos fatores que muito interferem no quantum da dívida para entes que detêm contratos de financiamentos internacionais em valores relevantes, como se afigura o estado de Pernambuco, é a variação da cotação do dólar norte-americano (US\$) ante o real brasileiro (R\$) entre 01 de janeiro e 31 de dezembro. Quando essa variação é diminuta, a variação da dívida é, via de regra, definida em razão de componentes como volume de captação financeira e amortizações no exercício.

¹² <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>



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

expandirem seus endividamentos, restringindo-se apenas a limitar o volume de operações de crédito no exercício (16% da RCL) e o definir um volume máximo de capacidade de pagamento do estado (itens 5.4 e 5.5 deste Relatório).

Deve-se ressaltar, por fim, que a análise do percentual DCL/RCL deve sempre ser contraposta a outras verificações. Uma delas, se as variações nela incorridas ocorrem em cenário de crescimento/retração da RCL após descontada a inflação do período. Outra, em razão de desvalorizações significativas da moeda num determinado exercício. E, principalmente, qual a margem de atuação orçamentária da gestão do estado após cumprido o cronograma de amortização e juros habituais dos financiamentos dentro do exercício.

Evolução da Dívida Consolidada Líquida estadual

Como dito acima, a Dívida Consolidada Líquida do estado, após avanços e recuos, alcançou R\$ 13,08 bilhões ao final de 2020 (percentual publicado pelo estado), valor que representou 48,06% da RCL do estado.

Numa série histórica compreendida entre o final de 2016 e o final de 2020, tem-se que a Dívida Consolidada Líquida foi reduzida efetivamente em 11,22% enquanto que a RCL subiu 12,11% após descontada a inflação do período¹³, conforme verificado nos números-índices demonstrados no quadro a seguir:

Evolução da Dívida Consolidada Líquida e da RCL entre 2016 e 2020

Em R\$ bilhões

Conceito	Critério	Valor ao final do exercício				
		2016	2017	2018	2019	2020
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	Publicado	12,654	13,176	14,134	13,258	13,081
	Atualizado a dez 2020	14,734	14,902	15,409	13,857	13,081
Número-índice		100	101,14	104,58	94,05	88,78
Receita Corrente Líquida (RCL) *	Publicado	20,853	21,512	23,132	25,34	27,22
	Atualizado a dez 2020	24,280	24,330	25,218	26,485	27,22
Número-índice		100	100,207	103,863	109,080	112,108
% da (DCL) sobre a (RCL)		60,68%	61,25%	61,10%	52,32%	48,06%

Fonte: (DCL e RCL “publicados”): Demonstrativo da Dívida Consolidada (RGFs 3º quadrimestre 2015 a 2019). * RCL Ajustada para fins de endividamento, a partir do ano de 2020.

Nota: O comparativo com DCL e RCL “atualizados” considera o valor histórico publicado, à data-base de 31/dez do ano em referência atualizado até 31/dez/20 pelo IPCA. O número-base de 100 foi aplicado ao primeiro ano do comparativo (2016), ao valor já atualizado.

Os números-índices foram construídos por esta equipe de auditoria, tendo por ano-base o de 2016 (aplicado a este o número-índice 100, à data-base 31/12/2016).

¹³ Considerada a variação do IPCA nesse exame.



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

Houve significativa redução do endividamento estadual no período, a qual é verificada na redução do número-índice de 100 para 88,78 (redução real de 11,22%), tendo esta ocorrido em virtude, predominantemente, da reduzida celebração/disponibilidade de empréstimos oferecidos por instituições nacionais ao estado de Pernambuco no exercício, bem como excepcionalmente a 2020, da elevação da disponibilidade de caixa ao término do exercício.

Deve-se frisar que o quadro de redução de endividamento acima teve efeito de contraponto daquele experimentado entre 2011 e 2015 (de aumento de endividamento), no qual a relação DCL/RCL havia avançado de 38,59% da RCL ao final de 2010 para um patamar de 72,45% ao final de 2015 (aumento real de 93,27% num intervalo de quatro anos), determinado por captações financeiras totais de R\$ 7 bilhões), aliado a crises cambiais e inflação atípica de 2015.

Comparativo com outros estados

Apropriado cotejar a situação da Dívida Consolidada Líquida do estado ante as verificadas nos principais estados nordestinos e nos estados dotados de menor e maior RCLs da federação (exame comparado).

Efetuando-se, então, análise comparativa entre os três maiores estados da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), além de estados com tamanho de RCL assemelhado (Goiás e Santa Catarina), bem como com os estados brasileiros dotados, respectivamente, da maior e da menor Receita Corrente Líquida (São Paulo e Roraima), chega-se ao seguinte quadro comparativo:

Dívida Consolidada Líquida de Estados

Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA	RR	SP	GO	SC
2016	7,77	12,65	16,01	1,17	246,43	18,30	10,28
2017	8,15	13,18	17,23	1,33	259,05	19,35	10,79
2018	10,96	14,13	20,49	1,17	277,74	19,63	21,16
2019	10,99	13,26	20,62	0,77	274,34	19,24	20,15
2020	11,97	13,08	21,00	0,58	272,48	19,59	19,02

Fonte: Sítios eletrônicos dos estados e/ou das respectivas secretarias de fazenda

O quadro acima informa que, em repetição ao quadro verificado em 2019, 2020 se revelou como ano de pequenas variações em valor nominal para os estados da amostra, exceção feita apenas em relação ao estado do Ceará, cuja elevação ocorreu em patamar próximo a 10%. A redução da DCL de Pernambuco de 1,36% a valor nominal de fato se revelou como uma diminuição efetiva de 5,62% (percentual obtido quando adicionado o fator inflacionário do período).

Entre os estados comparados situados no Nordeste, tem-se que a redução da DCL havida em Pernambuco no exercício de 2020 (comparativo entre o término de 2019 e final de 2020) foi a mais representativa entre os três. Na amostra total, foi menos significativa que às verificadas em Santa Catarina e em Roraima.



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

Já no comparativo dos últimos cinco exercícios (2016 e 2020), verificou-se que a elevação da DCL de Pernambuco, a valor nominal, foi inferior à dos estados da Bahia e do Ceará, bem como às dos Estados de São Paulo, Goiás e Santa Catarina, devendo-se considerar uma redução efetiva da DCL de Pernambuco (aumento de 3,4% no valor da DCL no período de quatro anos representa de fato redução de 12.2%). Reiterando a tendência de dois anos anteriores, a DCL de Pernambuco (segunda maior do Nordeste, em valores nominais) se distanciou da maior DCL da região (da Bahia) e inicia uma tendência de ser alcançada pela do Ceará (terceira maior DCL da região, em valores absolutos)¹⁴.

Vistos todos os estados da federação, tem-se que o estado de Pernambuco encerrou o ano de 2020 com o décimo primeiro maior percentual de afetação DCL/RCL (posição intermediária, portanto), figurando em posição mais favorável que RJ, RS, MG e SP, GO, SC, AC, AL, BA e CE. Dentre os estados com situação mais favorável na relação DCL/RCL, a maioria possui menor porte econômico que Pernambuco, à exceção do estado do Paraná (maior porte econômico que Pernambuco, mas, mesmo assim, percentualmente menos endividado).

Um dado importante nesse cenário diz respeito à composição das dívidas estaduais em suas parcelas interna e externa. Sabe-se que a evolução da dívida interna dos estados sofre interferência de indicadores como a SELIC, TJLP e TR, enquanto que a externa da variação da cotação do dólar americano frente ao real brasileiro, o que confere diferentes efeitos de crescimento de dívida total, a depender do cenário de inflação interna ou de desvalorização cambial. A expressiva variação cambial de 2020 poderia ter sido suficiente à elevação da dívida total de Pernambuco, tendo em vista que a participação dos financiamentos externos do estado já alcança 55,58% da sua dívida contratual total ao final do exercício. Mas, dado o excedente de recursos em volume atípico verificado em 2020, em decorrência de auxílio financeiro vindo da União face ao cenário da SARS COVID-19, a desvalorização cambial não chegou a prejudicar o cenário entre a DCL e a RCL do estado.

Por fim, nunca é demais reiterar que há dois blocos distintos de estados da federação em relação aos níveis históricos de endividamento público: o primeiro composto por SP, MG, RS e RJ, com endividamentos superiores a 150% de suas RCL, e o segundo, dos demais 23 unidades federativas, com endividamentos inferiores a 100% de sua RCL. Nesse contexto, recomendável que os valores obtidos por operações de crédito se voltem a projetos estruturadores da economia estadual ou voltados a bem-estar coletivo, com vistas a que possam gerar incrementos sustentáveis da RCL do estado em razão do aumento de volume de operações tributáveis ou redução de custos com sua população (investimentos em saneamento básico tendem a proporcionar redução de demandas e contas hospitalares, por exemplo).

¹⁴ Já em termos relativos, o endividamento do estado migrou, nos últimos cinco anos, de mais alto para o mais baixo entre os três maiores estados do Nordeste. Ao final de 2015, os percentuais de comprometimento DCL/RCL de Pernambuco, Bahia e Ceará eram de 72,45%, 59,32% e 62,84%, respectivamente. Ao final de 2020, estes percentuais haviam sido modificados para 48,06% (PE), 55,44% (BA) e 54,33% (CE).



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

Conclusivamente, então, tem-se que, para o Estado de Pernambuco, a significativa variação do Dólar americano ante o Real brasileiro em 2020, não chegou a ser suficiente a ocasionar a elevação da dívida contratual total ao final do exercício, em razão de excedente de disponibilidades financeiras verificados ao final do exercício, aliado a volume contido de valores de terceiros obtidos junto a instituições financeiras.

5.4 Operações de crédito no exercício (limites anuais de operações)

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, além de estabelecer um limite geral aplicado ao **estoque da dívida** (200% da RCL), fixou um segundo limite a que são submetidos os estados e o DF relativo ao volume de operações de crédito internas e externas (financiamentos) **contraídas em cada exercício**, conforme previsto no art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Por esse dispositivo, ficou estabelecido que, em um exercício financeiro, o Estado não poderá exceder o limite de 16% de sua RCL com operações de crédito internas e externas.

Este segundo limite, incidente sobre estados e o Distrito Federal, representa a preocupação de que entes federativos que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas **não venham a aproximar seus níveis de endividamento abruptamente dos 200% definidos como limite geral**.

O Estado de Pernambuco, quanto a isso, efetuou operações de créditos que geraram recebimentos totais de R\$ 204.681.416,88 no exercício, o que representaria um percentual de 0,75% da RCL em 2020. Destes recebimentos, a parcela de R\$ 18.504.319,41, pertinente a recebimento do contrato BID Profisco II (identificador 4757 no eFisco), foi entendida pelo estado como **passível de desconsideração ao limite de 16% da RCL**. Dessa forma, o valor líquido passou a ser de R\$ 186.177.097,47 (que representa 0,68% da RCL). Os dados são suficientes à conclusão de que o volume destas operações de crédito esteve enquadrado no limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01.

O reduzido volume financeiro obtido com operações de crédito do exercício em 2020 foi, semelhantemente aos três anos anteriores, vetor à redução do percentual de comprometimento da dívida consolidada.

O demonstrativo anexado ao Balanço Geral do Estado é abaixo reproduzido:

Demonstrativo das Operações de Crédito (resumo)

Em R\$

Operações de Crédito 2019	Valor
Sujeitas ao Limite Para Fins de Verificação	204.681.416,88
Mobiliária	0,00
Contratual	204.681.416,88
Interna	121.932.609,40
Externa	82.748.807,48



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

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% sobre RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	27.221.875.690,44	
Total Considerado para fins de apuração do cumprimento do limite	186.177.097,47	0,68%
Limite Geral Para Operações de Crédito Internas e externas	4.358.236.575,75	16,00%
Limite de alerta	3.922.412.918,18	14,40%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	0%
Limite Definido pelo Senado Federal Para as Operações de Crédito por Antecipação de Receita	1.906.728.501,89	7%
<u>Outras Operações que Integram a Dívida Consolidada</u>		Valor realizado até o 3º quadrimestre
Parcelamento de dívidas		73.319.745,25
Operações de reestruturação e recomposição do principal das dívidas		0,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre 2020, transcrito no quadro 60 do Balanço Geral do Estado.

Outro limite também aferido no Demonstrativo de Operações de Crédito acima diz respeito às operações de crédito por antecipação de receita (ARO), conforme previsto no art. 10, da mesma resolução, limita o saldo devedor das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) a 7% da RCL. Em 2020, não houve registro de ingresso decorrente de antecipação de receita orçamentária.

Em relação às operações de crédito, um outro limite é inserido na Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado, conforme verificado no inciso II do art. 10 da Lei Estadual nº 16.769, de 23/12/2019 (que instituiu a LOA para o exercício de 2020). O referido dispositivo expõe: “fica o Poder Executivo [...] autorizado a realizar operações de crédito da dívida fundada até o limite de R\$ 792.092.800,00”, tendo o estado, conforme visto anteriormente, contraído operações de crédito bem aquém desse limite autorizado na lei.

A análise das operações de crédito realizadas no exercício encontra-se pormenorizada no capítulo 4 (Gestão Financeira e Patrimonial) constante deste Relatório, estando ali inseridas em meio ao item 4.3.2.2. *Movimento ao longo de 2020, segmento Captações (Operações de Crédito)*.

5.5 Juros e encargos da Dívida (limite < 11,5% da RCL) e capacidade de pagamento (CAPAG)

Limitação de juros e encargos estabelecida pelo Senado Federal

Além do limite geral de endividamento e do limite anual de operação de crédito, mencionados respectivamente nos itens 5.3 e 5.4, o inciso II do art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece ainda que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos processados no exercício não deve ultrapassar 11,5% da RCL de cada estado.

Vista a execução orçamentária do estado, tem-se que este também cumpriu o referido limite, vez que a soma das amortizações e juros e encargos na gestão 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

financiamentos da dívida contratual (interna e externa) processados no exercício perfizer R\$.1.279.133.813,99 (R\$ 1,28 bilhão) em 2020, inferior em 25,94% aos R\$ 1,727 bilhões verificados no ano anterior. A representatividade do valor liquidado em 2020 ante amortização, juros e encargos alcançou 4,70% da RCL de 2020.

As amortizações à Dívida Contratual ocorridas em 2020 somaram R\$ 912 milhões (11,04% inferior às de 2019, que haviam atingido R\$ 1,025 bilhão), enquanto que os juros e encargos empenhados no mesmo período alcançaram R\$ 367,35 milhões (redução de 47,7% em relação aos R\$ 702,288 milhões verificados em 2019).

A folga de 2020 foi maior que a verificada em anos anteriores em razão da postergação de obrigações da Dívida Interna, permitido pela legislação nacional no cenário pandêmico.

Classificação da capacidade de pagamento do estado

A partir de 2018, por força da Portaria MF nº 501/2017, de 23/11/2017, os estados e municípios passaram a ter classificação de capacidade de pagamento atribuída segundo os dados fiscais por estes apresentados ao SICONFI. A classificação final atribuída, de “A”, “B”, “C” ou “D”, é construída a partir de notas parciais atribuídas aos indicadores econômico-financeiros de “Endividamento”, “Poupança Corrente Líquida” e “Liquidez”, conforme pode melhor ser compreendido na tabela a seguir:

Classificação Parcial do Indicador			Classificação final da capacidade de pagamento
Endividamento	Poupança corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	D
C	C	C	
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

O quadro acima mostra que para obtenção da classificação final “B” na CAPAG, há necessidade absoluta de obtenção de nota “A” no indicador de liquidez, admitindo-se classificações “A” ou “B” no item de Poupança Corrente e pouca ou nenhuma relevância é dada ao critério de Endividamento (mesmo a classificação C neste critério não impede a nota final B pelo estado da federação).



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

Talvez por esse motivo a metodologia aplicada para atribuição da nota final tem sido alvo de críticas por parte de vários entes subnacionais, especialmente no que toca à sublevação da importância do endividamento e na relevância demasiada atribuída à liquidez.

Em termos práticos, somente os entes que obtiverem a classificação final “A” ou “B” são elegíveis à contratação de garantias da União em seus financiamentos, enquanto que classificação a partir da “C” já é vista pelos estados como limitador de obtenção de diversas linhas de financiamento que exigem garantias concedidas pela União. Por essa razão, em termos de efeito prático da classificação final CAPAG, a grande meta dos estados transparece ser a de alcançar e permanecer na classificação final “B”, já sendo esta tida como satisfatória pela maioria dos entes subnacionais. Na última aferição, divulgada pela STN em Set/2020, 21 das 27 unidades da federação (26 estados + DF) transitaram entre a classificação B e C. Três estados sofreram classificação D (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais), apenas Espírito Santo e Rondônia obtiveram classificação A. O estado do Amapá, por sua vez, estava com sua classificação suspensa.

Os três indicadores econômico-financeiros são avaliados conforme os moldes abaixo reproduzidos:

Indicador	Fórmula	Faixa	Nota
Endividamento (DC)	Dívida consolidada bruta / receita corrente líquida	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 150%	B
		DC ≥ 150%	C
Poupança Corrente (PC)	Despesas Correntes / Receitas Correntes Ajustadas	PC < 90%	A
		90% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Índice de Liquidez (IL)	Obrigações Financeiras / Disponibilidades de caixa brutas	IL < 1	A
		IL > 1	C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

Pernambuco foi diretamente afetado pela nova metodologia, especialmente em razão da histórica falta de controle nas fontes de recursos das fontes não vinculadas. O fato de haver reduzido seu endividamento nos últimos dois anos ainda não refletiu em benefício na nota final da CAPAG. Nesse cenário, manteve a classificação final “C”, em decorrência das seguintes notas e classificações nos indicadores econômico-financeiros:

Endividamento (DC)	Class.	Poupança Corrente (PC)	Class.	Índice de liquidez (IL)	Class.	Class Final CAPAG
0,620109943	B	0,956342116	C	2,421189687	C	C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

Se mantida a metodologia atual, e caso deseje melhorar sua classificação final de “C” para “B” na sua CAPAG, o estado precisará melhorar simultaneamente suas avaliações nos indicadores econômicos Poupança Corrente (de “C” para “B”) e seu Índice de Liquidez (de “C” para “A”).



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

Das duas melhorias necessárias, a relacionada à Poupança Corrente é a mais acessível para a próxima avaliação. O cálculo é realizado mediante a média ponderada dos últimos três anos, com peso maior para o mais recente, do quociente “despesas correntes / receitas correntes ajustadas”. O ajuste entre as receitas reside na subtração do efeito FUNDEB. O quociente relativo ao ano de 2020 permaneceu o mesmo de 2019 (C), mas já há sinalização de melhora para 2021 (para B).

Já para o índice de liquidez deixar de ser considerado “C” e passar a ser “A” (que é condição inafastável para a obtenção da classificação final “B” na CAPAG), o estado terá que transformar em positivo o valor de suas disponibilidades orçamentárias não vinculadas. O item 5.2.2 deste relatório informa que o estado vem reduzindo o montante de saldo revertido da fonte 0101 (era negativo em mais de R\$ 3 bilhões ao final de 2015 e se posicionou em R\$ 639 milhões negativo em 2020).

5.6 Garantias e contragarantias

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo ente da federação e verificar os limites estabelecidos pela LRF, assim como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observado o disposto na LRF e nas Resoluções do Senado nº 40 e 43, de 2001, nº 96, de 1989, e suas alterações.

Em 31/12/2020, o saldo de garantias concedidas e contragarantias recebidas era nulo, conforme demonstrativo do último quadrimestre abaixo sintetizado:

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (resumo)

Em R\$

Garantias Concedidas	Saldos do Exercício	
	Exercício Anterior 2019	Exercício de 2020
Externas (I)	0,00	0,00
Internas (II)	0,00	0,00
TOTAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS (III)=(I+II)	0,00	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	25.335.728.691,22	27.221.875.690,44
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL (III/IV)	0,00%	0,00%
LIMITE PARA GARANTIAS CONCEDIDAS (22% sobre a RCL) DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL	5.573.860.312,07	5.988.812.651,90
Contragarantias Recebidas	Saldos do Exercício	
	Exercício Anterior 2019	Exercício de 2020
Externas (V)	0,00	0,00
Internas (VI)	0,00	0,00
TOTAL DAS CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS (III)=(I+II)	0,00	0,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020, Quadro 59 (p. 377).



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

Como acima verificado, o Estado cumpriu o limite de 22% aplicável às garantias concedidas, pois não concedeu garantias de qualquer valor assim como no exercício anterior.

5.7 Despesa com pessoal

5.7.1 Exame preliminar (sobre dados divulgados)

A soma das despesas líquidas de pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2020 publicados pelo Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa do Estado, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público do Estado (ou seja, dos cinco RGFs) alcançou o montante de R\$.14.904.152.006,65 - representando 54,86% da Receita Corrente Líquida Ajustada¹⁵ estadual. O Poder Executivo, ao consolidar os dados parciais existentes em tais Relatórios, demonstra dificuldades nesse ofício, em razão de diferenças de critérios existentes entre os demonstrativos dos demais Poderes/órgãos. O dado consolidado pelo estado aponta despesas totais líquidas de R\$ 14.908.992.381,66, porém tal diferença não compromete os limites de despesa de pessoal impostos pela LRF visto que o comprometimento da Receita Corrente Líquida Ajustada do estado no exercício¹⁶, deslocou-se apenas em zero vírgula zero dois pontos percentuais (0,02%), para o percentual total ajustado de 54,88%.

Comparativamente ao exercício anterior, houve elevação da despesa líquida de pessoal em 4,88%, que em valores nominais representou uma elevação de R\$ 693,98 milhões (de R\$ 14,21 bilhões em 2019 para R\$ 14,90 bilhões em 2020). Essa elevação a valores nominais, que refletiu variação bem próxima à variação inflacionária do exercício, contempla, no entanto, uma redução relativa do total, visto que o percentual de comprometimento foi reduzido de 56,11% da RCL Ajustada para os 54,88% acima informado.

Como a Receita Corrente Líquida observou variação percentual superior a 7,49%, o efeito da despesa líquida total do estado sobre a sua RCL culminou tendo a redução relativa anteriormente comentada.

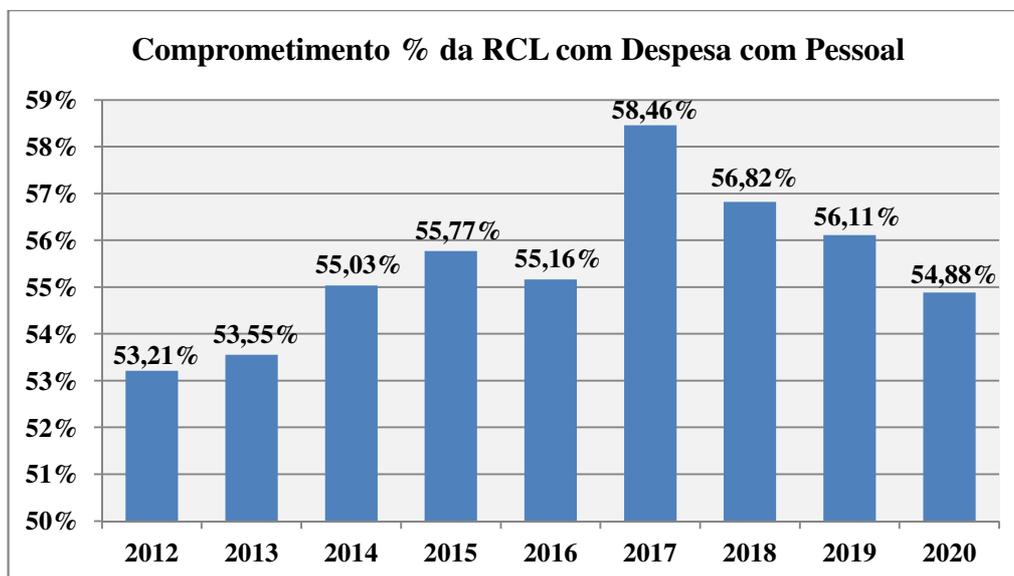
Expandida a verificação a anos anteriores, vê-se que em 2020 houve continuidade do recuo do percentual de comprometimento da RCL Ajustada, deflagrada no ano de 2018, vez que, ao final de 2017, o percentual de representatividade havia alcançado 58,46% da mesma RCL Ajustada, conforme representado a seguir:

¹⁵ Receita Corrente Líquida menos deduções de emendas parlamentares. O conceito de RCL Ajustada só é aplicado para a aferição das despesas de pessoal, sendo empregada a RCL para as demais aferições.

¹⁶ O valor publicado pelo estado nos quadros 55 e 56 de seu Balanço Geral do Estado (elaborados pelo Poder Executivo, com dados atribuídos a todos os Poderes) indica despesas totais líquidas de pessoal no estado em 2020 de R\$ 14.908.992.381,66 em todo o Estado (54,88% da RCL Ajustada). Por sua vez, a soma das despesas líquidas dos cinco RGFs alcançou R\$ 14.904.152.006,65. A diferença, de R\$ 4.840.375,00 se deve a diferenças de critérios na elaboração do demonstrativo entre Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e o Poder Executivo. A conciliação entre os números só será possível quando houver uniformidade de critérios entre os cinco emissores dos RGF.



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



Fonte: RGFs Poder Executivo, Poder Judiciário, ALEPE, TCE-PE e MPPE 3º quadr. 2012 a 2020

Note-se que o comprometimento do estado com pessoal sofreu elevações praticamente contínuas entre 2012 a 2017, tendo saído do patamar de 53,21% para 58,46% nesse período. O exercício de 2020 marcou, portanto, o terceiro ano consecutivo de recuo deste valor, culminando pelo posicionamento para 54,88% da RCL Ajustada.

Outra verificação oportuna é que a distância entre os percentuais indicados no gráfico e o percentual de 60% comumente atribuído como limite de despesa de pessoal dos estados não representam, a rigor, uma “folga” de exata dimensão. No caso, por exemplo, a diferença de 5,12% havida em 2020 pelo estado em relação aos 60% mencionados no inciso II do art. 19 da LC 101/2000 ($60\% - 54,88\% = 5,12\%$), para efeito de Lei de Responsabilidade Fiscal, tem função referencial apenas. Diz-se assim porque a lei não impõe que os limites de alerta e prudencial, bem como as medidas de recondução a limites, sejam aplicados de forma global ao ente governamental, mas sim em relação a cada um dos Poderes¹⁷. Ou seja, são privilegiados para todos os efeitos e finalidades os limites específicos de cada Poder/Órgão.

Com efeito, veja o que acontece em relação aos 5,14% de comprometimento no Poder Judiciário ao final de 2020. A leitura conjunta dos arts. 20, II, 22 e 23 da LC federal nº 101/2000 desencoraja interpretações de que a diferença entre esse percentual e os 6% máximos conferidos ao Poder Judiciário pelo art. 20, II, b desta lei seja passível de “repasso” a outro Poder ou órgão autônomo, o que conduz à necessidade de que os Poderes e órgãos autônomos devem se ajustar ao seu limite percentual máximo, sem considerar a utilização de “sobras” havidas em outro Poder/órgão autônomo. A decorrência desse raciocínio é que os 60% atribuídos a estados seguem um mero

¹⁷ O limite de 60% para as despesas de todo o estado tem efeito prático maior para o acompanhamento da meta 3 do PAF, a qual enseja análise das despesas consolidadas do ente federativo.



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

referencial. A “folga” de 0,86% verificada no Poder Judiciário, por exemplo, é intrínseca a este, não sendo repassável a outros Poderes.

Em relação aos percentuais publicados pelos Poderes/órgãos no exercício anterior (2019), apenas o TJPE apresentou elevação do percentual de comprometimento da RCL com despesa de pessoal. Apesar do recuo, o percentual alcançado pelo Poder Executivo (45,80%) permanece na área intermediária entre o seu limite de alerta (44,10% da RCL) e seu limite prudencial (46,55% da RCL).

Especificamente em relação ao Poder Executivo, que é submetido sozinho pelo art. 20, II, c, da LC Federal nº 101/2000 ao limite geral de 49% da RCL, o estado divulgou valor de despesa líquida de pessoal¹⁸ de R\$ 12.443.181.326,07 (R\$ 12,44 bilhões), valor superior em R\$ 558 milhões (ou 4,7% de elevação) aos R\$ 11,88 bilhões registrados em 2019.

5.7.2 Observações quanto a valores e percentuais publicados

Em relação aos valores e percentuais publicados, existem duas observações dignas de registro: a primeira, **de natureza não material**, incide sobre o demonstrativo consolidado, diz respeito à impossibilidade de consolidação de valores pelo Poder Executivo dos percentuais publicados pelos Poderes em seus RGFs, enquanto não definidos critérios uniformes de preenchimento dos demonstrativos de despesas de pessoal; e a segunda, **de natureza material**, decorrente de ausência de cômputo de valores de despesas no cálculo de despesas de pessoal do Poder Executivo em razão de efeito suspensivo de recurso e de lei estadual superveniente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A primeira observação, de natureza não material **para a presente aferição**, sofre efeitos principais da classificação orçamentária no estado dos valores utilizados para cobertura de déficit financeiro do RPPS, intitulada no estado como DOE (Dotação Orçamentária Específica). Quando da confecção do quadro 56 do Balanço Geral do Estado, que responde pela consolidação dos valores, o Poder Executivo lança valores divergentes aos publicados (que, apesar da diferença, não chegou a ter relevância na verificação de limites percentuais). A diferença de critérios, que dificulta a consolidação, não se resume à questão da DOE, passando pela ausência de uniformidade de critério em deduções também.

Em relação a valores não computados entre despesas, estes se devem a efeito suspensivo de processo aqui neste TCE e a lei ordinária estadual que, em nosso entendimento, entra em confronto com lei complementar federal.

¹⁸ Dentro do valor de R\$ 12.443.181.326,07 constam os valores aplicados pela UG Defensoria Pública do Estado, para os quais a Lei Complementar 101/2000 não fixou limite específico. Este valor foi de cerca de R\$ 120 milhões em 2019, representando 0,44% da RCL. Enquanto não definido limite específico para o órgão, suas despesas de pessoal permanecem integradas ao Poder Executivo.



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

Abaixo, retratamos de forma apartada esses dois aspectos. De início, o de equívoco de transcrição (que não traz efeitos materiais) para em seguida retratar o de acréscimos potenciais (que têm efeitos materiais).

5.7.2.1 Ausência de correspondência entre os dados parciais publicados pelos Poderes e o valor consolidado

Permanecem divergências de critérios entre os Poderes e órgãos submetidos ao RGF no que toca à demonstração de alguns itens do demonstrativo de despesa de pessoal. Reproduzimos, para tanto, o demonstrativo publicado no quadro 53 do Balanço Geral do Estado de 2020, transcrito, por sua vez, do quadro de mesmo nome que integrou o RGF do 3º quadrimestre 2020:

Despesa com Pessoal – Consolidado dos Poderes (publicado)

Período de Referência: Janeiro a Dezembro/2020		Em R\$
ESPECIFICAÇÃO	CONSOLIDADO	
DESPEZA BRUTA COM PESSOAL	21.515.457.188,77	
Pessoal Ativo	11.630.118.164,45	
Pessoal Inativo e Pensionistas	9.885.339.024,32	
Outras Desp. Decor. de Cont. Terceirização	-	
(-) DESPEZA NÃO COMPUTADA	6.606.464.981,04	
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão	5.534.574,83	
(-) Decorrentes de Decisões Judiciais	153.548.759,34	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	127.845.879,69	
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	6.319.535.767,18	
(=) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL	14.908.992.207,73	
Receita Corrente Líquida (RCL)	27.238.978.598,44	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais	17.102.908,00	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada	54.921.718,00	
(=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	27.166.953.972,44	
Despesa Total com Pessoal	14.908.992.207,73	
% sobre a RCL ajustada	54,88%	

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020, quadro 53 (p. 372).

Quando se contrapõe a informação sintética acima do demonstrativo consolidado de 2020 com os dados parciais (analíticos) contidos nos cinco RGFs dos Poderes e órgãos pertinentes ao 3º quadrimestre/2020, percebe-se uma diferença de R\$ 4.840.375,01 (R\$ 4,84 milhões) no dado final “Despesa Líquida de Pessoal”, vez que a soma das despesas líquidas constantes dos cinco RGFs dos Poderes e órgãos estaduais totaliza R\$.14.904.152.006,65 (e não R\$ 14.908.992.381,66 - como publicado).

Verifica-se que a soma dos dados parciais não guarda correspondência exata com os dados publicados pelo Poder Executivo como consolidados por divergência 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

critérios em alguns itens. As divergências encontram-se entre as Despesas Brutas e também entre Despesas não Computadas. Os valores atribuídos pelo Poder Executivo aos demais Poderes em regra reduziram a despesas brutas

As divergências verificadas são abaixo ilustradas:

Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poderes - jan a dez/2020 (calculado pelo Executivo)

Em R\$

Discriminação	Consolidação do Poder Executivo		Publicações dos Poderes		Diferença
	Valor (R\$)	% s/ RCL Ajustada	Valor (R\$)	% s/ RCL Ajustada	
Assembleia Legislativa	327.745.487,77	1,21%	327.876.354,41	1,21%	-130.866,64
TCE-PE	315.913.876,21	1,16%	315.622.844,49	1,16%	291.031,72
Tribunal Justiça	1.395.522.510,35	5,14%	1.390.842.300,20	5,12%	4.680.210,15
Ministério Público	426.629.507,33	1,57%	426.629.507,55	1,57%	-0,22
Poder Executivo	12.443.181.000,00	45,80%	12.443.181.000,00	45,80%	0
TOTAL	14.908.992.381,66	54,88%	14.904.152.006,65	54,86%	4.840.375,01

Fonte: Quadro 55 do BGE e RGFs 3º quadrimestre/2020.

Nota: A Receita Corrente Líquida Ajustada de 2020 foi de R\$ 27.166.953.972,44.

Os testes efetuados por esta equipe apontaram que esses órgãos, ao calcular as linhas de Pessoal Ativo (entre as adições) e Despesas de Exercícios Anteriores (entre as deduções) se valem de informações que não são disponibilizadas no e-Fisco ao Poder Executivo (controle à parte do e-Fisco), razão essa da dificuldade na consolidação pelo Poder Executivo.

De todo modo, a divergência de critérios não chegou a modificar a conclusão de que, ao término do exercício de 2020, todos os Poderes e órgãos constitucionais do Estado de Pernambuco encontravam-se enquadrados nos limites individuais a eles impostos, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, bem como apenas o Poder Executivo estaria na faixa de limite prudencial (entre 95% e 100% a ele permitido), o que afastaria necessidade de aplicação de medidas previstas no art. 23 e parágrafo único do art. 22 da referida lei.

Note-se, porém, que nesse primeiro exame, são desconsideradas ainda as parcelas de despesas que esta equipe entende que deveriam ter sido incluídas no cálculo, como será pormenorizado no item a seguir.

5.7.2.2 Desconsideração de despesas com profissionais de saúde em atividade regular em unidades de saúde estaduais

O segundo aspecto a ser observado quanto ao percentual de gastos com pessoal do estado diz respeito à ausência de inclusão de outras despesas de pessoal, assim não classificadas, mas passíveis de caracterização, como se afiguram, por



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

exemplo, as despesas com pagamentos de salários de profissionais de saúde lotados nos hospitais estaduais que são geridos por Organizações Sociais e seus respectivos encargos sociais, bem como pelo próprio estado na remuneração a plantonistas nos hospitais geridos diretamente.

Esses aspectos, que só atingem o percentual de comprometimento do Poder Executivo, caso considerados no cálculo da despesa de pessoal deste Poder, teriam efeito efetivo de alimentar a linha “Outras despesas com substituição de servidor” em cerca de R\$ 667 milhões, deslocando o percentual de comprometimento dos 45,80% publicados para um novo percentual de 48,26% da RCL Ajustada, conforme adiante será pormenorizado. Para os dados consolidados, o deslocamento do percentual total seria dos 54,88% publicados para um novo percentual de 57,34%.

Na essência, a questão versa sobre a aplicação prática do §1º do art. 18 da LC federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Reproduzimos abaixo o referido dispositivo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

O excerto “outras despesas de pessoal” caracteriza subgrupo contábil que faz parte do grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, codificado no manual de classificação orçamentário como 3.1. As despesas classificadas nesse grupo 3.1, em regra, integram o cálculo das despesas brutas de pessoal. Se não houver fundamento para uma possível dedução, culminam integrando as despesas líquidas de pessoal do ente federativo. Uma vez classificada a despesa no grupo 3.1, ela não será classificada nos demais grupos de despesa, notadamente no 3.3, “Outras despesas correntes”, que não integra o cálculo.

Note-se de antemão que a norma acima sublinhada não se restringe a despesas com profissionais da área de saúde, avançando, em tese, sobre salários despendidos com quaisquer profissionais “que venham a substituir servidores e empregados públicos”. Particularmente ao Estado de Pernambuco, tem-se que o grande contingente profissional em atuação em áreas-fins cuja remuneração na atualidade que não é computada no cálculo da despesa de pessoal de forma questionável é exatamente o de profissionais de saúde.

Veja-se, todavia, que a mesma norma se refere de forma expressa a “valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra...”. É sobre a hermenêutica jurídica a ser aplicada a essa norma que alguns entes federativos, por anos, levantaram controvérsia,



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

ou seja, a de que deveria ser privilegiado o critério literal restritivo da norma (só inclui a despesa se o instrumento for o previsto na lei), ante eventual critério teleológico (inclui diante da finalidade pretendida, sublevando a forma descrita em lei). Como se verá adiante, **essa controvérsia já foi dispersa**, após o posicionamento final do TCU, efetuado em Acórdão Pleno 1.187/2019, e a Portaria nº 233, de 15/04/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual concedeu prazo de adaptação aos entes federativos, que não consideravam a despesa com pessoal incorrida pelas Organizações Sociais em unidades hospitalares públicas no cálculo da despesa do ente federativo, a passar a fazê-lo. Esse prazo, nos termos do § 2º do art. 1º da referida Portaria, coincidiu com o término do exercício social de 2020, sendo demandado aos entes federativos o cômputo dos valores a partir do ano de 2021.

Em suma: as despesas de pessoal advindas de funções demandadas ao estado (em sua atividade-fim, como Saúde e Educação), mesmo que exercidas por agentes inseridos em contratos de terceirização, devem ser incluídas no cálculo das despesas com pessoal por se caracterizarem como “substituição de servidor”. Isso já era depreensível da norma original, em exercício de hermenêutica, e a partir da Portaria STN nº 233/2019 passou a ser dispositivo literal.

O Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado ao exercício de 2020, aprovado pela Portaria STN nº 286/2019, de 07/05/2019, assim interpreta “despesa de pessoal”:

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.

A interpretação dada pela STN, assim, é no sentido de admitir todos os meios de contratação de pessoal por terceiros, independentemente da nomenclatura do instrumento jurídico, privilegiando, portanto, a finalidade da norma. Nesta linha, interpretamos que escapam apenas os vínculos trabalhistas de atividades tipicamente de apoio, naturalmente desempenhadas mediante contratos com empresas de terceirização, tais como serventes e auxiliares de serviço gerais e respectivos supervisores.

Portanto, à luz da situação acima, entendemos que o estado deve reconhecer no cálculo as despesas de remuneração e encargos sociais contraídas face 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

profissionais de saúde contratados por Organizações Sociais e atendendo exclusivamente pacientes pelo SUS, contabilizando-as como “Outras despesas de pessoal”, da forma suscitada no parágrafo único do art. 18 da LC federal nº 101/2000. Isso, até o encerramento das contas de 2020, não foi procedido pelo Estado de Pernambuco, conforme verificado no valor nulo aplicado à linha correspondente no seu demonstrativo de despesas de pessoal.

O mesmo raciocínio se aplica aos gastos com profissionais de saúde que realizam **plantões** nos hospitais sob gestão da administração direta, a exemplo do Hospital Agamenon Magalhães. O atendimento é exclusivamente público, integralmente aos usuários do SUS, num hospital público, com o agravante, nesse caso, de que o plantonista é remunerado diretamente pelo estado.

Analisemos, a seguir, o efeito potencial de cada um desses vínculos sobre o percentual de comprometimento da RCL.

a) Profissionais de saúde de organizações sociais em atuação em hospitais estaduais

Como dito inicialmente, boa parte dos entes federativos se valeu de critério literal na interpretação do § 1º do art. 18 da LC federal nº 101/2000, com vistas a não inserir gastos de pessoal processados através de Organizações de Saúde. Isso porque a norma, editada no ano de 2000, citava de forma expressa apenas os “contratos de terceirização de mão de obra”.

Pondere-se, todavia, quanto a isso, que à época da edição da LC federal nº 101/2000, o “contrato de terceirização” era o meio impróprio de utilização de pessoal de alcance mais comum, o largamente exercido pela Administração Pública como alternativo ao meio mais adequado (que desde lá era a posse em cargo público por meio de concurso público ou seleção simplificada) e, portanto, era o exemplo de disfunção mais acessível ao legislador. Isso porque, embora já houvesse legislação acerca de Organizações Sociais à época da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, estas só começaram a atuar de forma sistemática nos estados da federação na área de saúde após a referida LC 101/2000 (exatamente como forma alternativa de não ter os valores computados em gastos de pessoal).

A aplicação da norma do §1º do art. 18 da LC federal nº 101/2000 no que tange à situação dos profissionais de saúde contratados por Organizações Sociais e instalados em hospitais estaduais foi discutida neste Tribunal em meio a Auditoria Especial na Secretaria Estadual de Saúde no exercício de 2009 (processo TC nº 0906269-5). Nele, o Tribunal exarou o Acórdão TC nº 069/2013, que determinou que o Poder Executivo do Estado de Pernambuco passasse a incorporar, “na sua Despesa Total de Pessoal, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, **as despesas de pessoal junto às Organizações Sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades-fins do Estado, para as quais haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores**”.



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 Acórdão acima guarda consonância com os dispositivos contidos no Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela STN, notadamente nas págs. 528 a 536 da 10ª edição (aplicada ao exercício de 2020), bem como teve seu teor recentemente corroborado com a Portaria STN nº 233/2019.

A recomendação ventilada nas Notas Taquigráficas daquele processo já era de que o estado, quando efetuasse os repasses às referidas Organizações, segregasse contabilmente a parte correspondente ao pagamento de salários e encargos patronais dos profissionais de saúde que funcionassem nas unidades de saúde estaduais, que funcionaria como parcela ou “montante” A, do restante do valor sujeito a repasse, que constituiria a parcela B. Dessa forma, ao contabilizar a primeira parte no subgrupo 3.1 (Pessoal e Encargos), o estado incluiria tais gastos nas suas despesas com pessoal, sendo apenas a parte adicional contabilizada no subgrupo 3.3 (Outras Despesas Correntes), cujos valores, regra geral, não convertem para o cálculo das despesas com pessoal. A recomendação era aplicável porque, na prática, o estado efetua os repasses às Organizações Sociais em atuação nos hospitais do estado integralmente no grupo 3.3 (Outras Despesas Correntes). A Portaria STN nº 233/2019 não explicita o critério de contabilização que os entes devem realizar a partir de 2021, mas informa período de adaptação (até 2020) para a consideração no cálculo a partir do ano de 2021.

Idêntico prazo foi conferido aos entes federativos dentro da sistemática do Programa de Ajuste Fiscal, celebrado entre a União e os Estados, no qual há previsão, na avaliação da meta 3 (Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida), **de que para o ano de 2021 sejam incluídas as parcelas de gastos com pessoal do estado em Organizações Sociais pelos estados que ainda não o fazem**, como se afigura o estado de Pernambuco.

Contra o Acórdão TCE 069/2013, o estado interpôs, ainda em 2013, Recurso Ordinário que ganhou o nº 1301713-5, alegando pela inaplicabilidade do § 1º do art. 18 da LC federal nº 101/2000 ao caso, recurso esse que permanece, até a presente data, pendente de julgamento. Nesse intermeio, o Parecer Prévio pertinente às contas do Governo do Estado do exercício de 2013, emitido por este Tribunal, também recomendou que tais despesas fossem incluídas, ao assim dispor como primeira das recomendações ao estado:

Incluir, no cálculo do limite de despesas total com pessoal do Poder Executivo, os gastos com as Organizações Sociais destinados ao pagamento dos empregados contratados pelas referidas OSs, nos termos do Acórdão T.C. nº 069/2013, o mesmo devendo-se aplicar a outras entidades não governamentais que executem atividades-fins do Estado.

O estado invocou, no contexto, a não obrigatoriedade de observância da determinação acima quando do cálculo das despesas com pessoal enquanto pendente de julgamento o Recurso nº 1301713-5, dado o efeito suspensivo obtido com o referido Recurso. Mais recentemente, adicionou novo argumento para a não inclusão das despesas no cálculo das despesas com pessoal. Entendeu que o julgamento da ADI 1923-DF, ao declarar a natureza convencional do contrato de gestão, iria corroborar a



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

inaplicabilidade da norma contida no §1º do art. 18 da LC federal nº 101/2000 quanto a parcelas de valores repassados a Organizações Sociais.

Todavia, verificado o Inteiro Teor da Decisão exarada da referida ADI, percebe-se que a discussão ali **não versou sobre a inclusão ou não de gastos de pessoal das referidas Organizações no cálculo das despesas com pessoal** previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim sobre a obrigatoriedade de licitar do Poder Público quando da escolha de Organizações Sociais para fins de realização de Contratos de Gestão bem como a natureza da seleção dos funcionários da referidas organizações (se sujeitas a Concurso Público ou não), e da ratificação de que a natureza do contrato de gestão não se afigura idêntica à de contrato de terceirização. Nesse exame, o STF decidiu que:

[...] julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.

Portanto, tal entendimento do STF não demonstrou ir de encontro ao dispositivo do Acórdão TC nº 069/2013, que determina a inclusão de despesas no cálculo. Também não desconstituiu a interpretação oferecida pela STN no seu Manual de Demonstrativos Fiscais. Logo, em nosso ver, o referido posicionamento do STF não dá guarida ao argumento do estado.

Por sua vez, o TCU, através do Acórdão Pleno nº 1.187/2019, em 22/05/2019, ao julgar Embargos Declaratórios contra acórdão anterior (o Acórdão Pleno nº 2.444/2016), perfilou idêntico entendimento de necessidade de inclusão das parcelas no cálculo.

Logo na sequência, a Secretaria do Tesouro Nacional, exercendo a competência de normatização na área (recentemente corroborada pelo art. 163-A da Constituição Federal, introduzida pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020), expediu a Portaria nº 233/2019, que contempla as seguintes normas:



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. 1º Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2020, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, **sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.** (grifos nossos)

Portanto, se remanesca algum entendimento técnico-jurídico que relutasse contra a consideração de gastos de pessoal de atividade-fim de Organizações Sociais (entenda-se: profissionais de saúde que operam dentro de Organizações Sociais de saúde; e professores que atuam dentro de Organizações Sociais de educação), esse foi esvaziado com o Acórdão nº 1.187/2019 do TCU¹⁹ e com o advento da Portaria STN 233/2019 e da Emenda 108/2020.

De todo modo, mesmo estando ainda pendente o julgamento do Recurso nº 1301713-5 no âmbito do TCE-PE, entendemos que o estado deveria utilizar-se de ferramenta de controle por ocasião da contabilização dos recursos enviados a essas organizações sociais. Diz-se assim porque o estado permanece contabilizando em uma única rubrica, no subgrupo 3.3 (Outras Despesas Correntes), a totalidade dos valores repassados, quando deveria contabilizar parte desse valor no subgrupo 3.1 (Pessoal e Encargos Sociais), mesmo que aplicasse dedução enquanto pendente de julgamento o recurso processual anteriormente citado. Nesse controle sugerido, estaria visível quanto é o efeito financeiro dos valores repassados cuja finalidade é a de suprir as despesas direcionadas à folha de pagamento dessas organizações sociais.

Para o ano de 2020 foram catalogados dados de despesa obtidos das Organizações Sociais, visualizáveis no painel de despesa pública, os quais informam um total de gastos com remuneração de pessoal nas categorias “médico” e “outros profissionais de Saúde” num montante total de R\$ 511,52 milhões. Quando acrescidos os valores de encargos incidentes sobre a folha de pagamento, o valor acima é elevado para R\$ 553,98 milhões²⁰.

¹⁹ O TCDF também já havia firmado posição no mesmo sentido, de incluir despesas com pessoal de Organizações Sociais que se caracterizem como substituição de servidor, conforme Decisão nº 2.753/2015 do TCDF (mantida, após pedido de reexame, pela Decisão nº 2.786/2016, de 02/06/2016).

²⁰ No exercício de 2019 o valor ali considerado em relatório para fins de cálculo de efeitos potenciais de elevação de percentual de despesa de (R\$ 549,3 milhões) decorreu de estimativa construída a partir de exames por amostra. A metodologia de coleta de dados implantada em 2020 envolveu todos os contratos de gestão mantidos pelo Estado no exercício.



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

Diante do exposto, o valor estimado de R\$ 553,98 milhões acima representa o efeito de 2,04 pontos percentuais nas despesas com pessoal do Poder Executivo sobre a receita corrente líquida do estado. Ou seja, **isolado apenas esse fator**, o percentual de comprometimento de despesas de pessoal deste Poder em 2020 saltaria dos 45,80% publicados para percentual próximo a 47,84%, quando o limite aplicável ao Poder Executivo é de 49% da RCL estadual.

b) Profissionais de saúde custeados sob regime de plantão extra

Outro exame de modificação potencial do percentual de comprometimento das despesas de pessoal ocorre quando se verifica a contabilização aplicada pelo estado para as despesas com pagamentos de plantões extras dessas mesmas áreas de saúde.

O estado se vale da prática permanente de contratação de profissionais de saúde para o regime de plantões em hospitais sob gestão direta, os quais são denominados, nessa condição, de “plantonistas”. Note-se que, diferentemente da relação estabelecida na alínea “a” acima, nesse caso o contratante não é Organização Social, mas sim o próprio estado. Mesmo assim, tais despesas não são incluídas no cálculo das despesas de pessoal, sendo contabilizadas no grupo 3 Outras Despesas Correntes.

Exame efetuado junto ao sistema e-Fisco indicou que o valor empregado em 2020 para o custeio desses expedientes (plantões extras, inclusive o encargo apropriado junto ao INSS sobre os valores pagos) alcançou R\$ 113.263.282,96 (R\$ 113,26 milhões)²¹, processado pela UG 530401 (FES) e outras seis UGs correspondentes aos hospitais de grande porte estaduais (Hospital da Restauração, Getúlio Vargas, Barão de Lucena, Agamenon Magalhães, Otávio de Freitas e Hospital Geral do Agreste). Diante da contabilização efetuada²², esses valores culminaram não integrando o cálculo das despesas de pessoal do Poder Executivo e, por conseguinte, do estado. O valor acima reportado (R\$ 113,26 milhões), tem efeito, sozinho, de acréscimo em 0,42 pontos percentuais de comprometimento da RCL para o Poder Executivo, efeito esse adicional ao veiculado no item “a” acima.

Em posicionamento efetuado pela SCGE por meio da Nota Técnica DOGP/COR 006/2015, aquela Controladoria Geral entendeu pela necessidade de inclusão dos valores pagos regularmente aos plantonistas no cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo. Na mesma linha, o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco ofereceu Representação Interna nesta Corte de Contas argumentando pela necessidade de cômputo imediato de tais despesas no cálculo de pessoal e emissão de alerta ao estado.

²¹ Valor obtido da ação B583, intitulada “Pagamento de plantão extra realizado por profissionais de saúde”, a qual é verificada apenas nas UGs de saúde e contemplam, além dos valores pagos aos profissionais, os respectivos encargos recolhidos ao INSS.

²² O Estado permanece contabilizando as despesas com plantonistas extras na rubrica 3.3.90.36.XX (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas) quando o mais adequado seria utilizar a rubrica 3.1.90.04.02 (Pessoal e Encargos Sociais – Contratação por Tempo Determinado – Outras Despesas Variáveis), que possibilitaria a inclusão dos valores no cálculo das despesas de pessoal.



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

Em 30/06/2017, todavia, emergiu a Lei Estadual nº 16.089/2017, a qual institui sistema de plantões extraordinários, mas que no seu art. 4º avança sobre matéria tratada na legislação federal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), declarando que o credenciamento de plantonistas tratado na lei “não caracteriza substituição de servidor”.

Entendemos que a definição ou caracterização do evento de “substituição de servidor”, advertida na LC federal nº 101/2000, não é matéria conferida a lei estadual, mas sim à legislação federal, como atualmente disciplinada em lei complementar federal. A antinomia existente entre norma complementar federal e norma estadual ordinária mostra-se sujeita a verificação concreta efetuada pelos Tribunais de Contas, na sua função auxiliar de controle externo, bem como, noutro plano, submetida sempre à apreciação judicial. Em tais situações, são examinadas se as funções exercidas pelos respectivos agentes de fato caracterizam a substituição de servidor veiculada em lei, com verificação de similitude ante as funções exercidas por servidores de carreira, existência de planos de cargos e carreiras etc.

5.7.3 Efeitos potenciais de cada tipo de vínculo

Como dito, a parte que guarda maior materialidade no tocante a ajuste da despesa de pessoal do estado é centrada, predominantemente, nos gastos de profissionais da área de saúde, em vista principalmente de que nessa área está concentrada a maior parcela de Organizações Sociais que recebem recursos financeiros indispensáveis à sua atuação e ao funcionamento de alguns hospitais estaduais²³.

Viu-se que tais organizações sociais contratam profissionais de saúde, cujas remunerações e respectivos encargos são estimados em 2020 em cerca de R\$ 553,98 milhões.

Outras despesas também passíveis de inclusão, como dito anteriormente, são as despesas com profissionais de saúde sob o regime de plantão nas unidades de saúde estaduais, cujo custeio não vem integrando o cálculo, os quais foram avaliados em R\$ 113.263.282,96 em 2020.

Se forem somados os valores acima indicados, o total de despesa líquida de pessoal do Poder Executivo subirá dos R\$ 12,44 bilhões reconhecidos pelo estado para a ordem dos R\$ 13,11 bilhões (48,26% da RCL estadual), como abaixo resumido:

²³ Além da área de Saúde é possível considerar como acréscimo potencial os gastos com gratificações de função e outras no âmbito da Secretaria da Fazenda do estado que, a despeito de serem declaradas pelo legislador estadual como indenizatórias, culminam interferindo no cálculo de 13º salário, férias e adicional de férias dos servidores que a recebem regularmente. Os dados disponíveis não são suficientes a que se possa precisar o valor do montante, mas o e-Fisco permite afirmar que o efeito máximo que se pode chegar com a desconsideração desses valores no cálculo da despesa de pessoal do Poder Executivo é de R\$ 117,5 milhões (soma das despesas liquidadas em 2020 nos itens de gasto 3.3.90.93.42, 3.3.90.93.43 e 3.3.90.93.44), que corresponderia a uma elevação adicional de 0,43% de comprometimento sobre a RCL 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

Em R\$

Fator	Valor	% sobre a RCL
Despesas Líquidas de Pessoal informadas pelo Executivo (janeiro a dezembro – 2020)	12.443.181.000,00	45,80%
Remuneração de Plantonistas Hospitais UPAS, UPAES (a)	113.263.282,96	0,42%
Remuneração de Profissionais de Saúde Contratados por OS * (b)	553.982.218,55	2,04%
Total com acréscimos	13.110.426.501,51	48,26%

Fonte: e-Fisco e relatórios de custos mensais das Organizações Sociais.

Nota: * dado estimativo com base em dados informados pela Comissão de Avaliação de OSs implantada na SES.

Em resumo: em que pese a despesa líquida de pessoal publicada pelo Poder Executivo para o exercício de 2020 ter sido de R\$ 12,44 bilhões (45,80% da RCL), acaso acrescidos os efeitos potenciais relativos às situações “a” e “b” acima indicadas, inclusive encargos, o Poder Executivo teria alcançado, em 2020, um índice ajustado de 48,26%, o que posicionaria seu comprometimento de pessoal abaixo do limite geral a ele atribuído em lei (de 49%). De mesmo modo, o efeito da adição cumulativa dos dois fatores sobre os dados consolidados do estado seria de deslocar o percentual admitido pelo estado para o exercício de 2020, dos 54,88% publicados para um novo percentual consolidado de 57,34%²⁴.

5.8 Despesas com contratos de Parcerias Público-Privadas

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, na coluna de despesa, deverá identificar as despesas derivadas de PPP contratadas pelo ente da Federação, com destaque para as contratadas por empresas estatais não dependentes, abrangendo todas as despesas executadas, correntes e de capital, conforme se depreende da orientação expressa no Manual de Demonstrativo Fiscais válido para o exercício financeiro de 2020 (introduzido pela Portaria STN nº 286/2019).

A seguir, serão analisados os valores das despesas do contrato de Parceria Público-Privada, em vigor no exercício de 2020, registrado no Demonstrativo das Parcerias Público - Privadas do Estado de Pernambuco integrante do RREO – 6º bimestre/2020, constante no Balanço Geral do Estado - Exercício 2020 (doc. 2, p. 379), bem como das correspondentes aos dois últimos exercícios.

Em R\$

PPP	EXERCÍCIO		
	2018	2019	2020
CGPE 001/2006 – Praia do Paiva	3.733.282,89	2.162.674,79	5.856.066,32

Fonte: Demonstrativo Parcerias Público-privadas RREO 6º bimestre 2019 e 2020 (quadro 51 do BGE)

Vê-se que a despesa liquidada, em 2020, do Contrato CGPE nº 001/2006 (Praia do Paiva) teria sido, nos termos do demonstrativo, de R\$ 5,85 milhões, que corresponde a 0,021% da Receita Corrente Líquida do estado em 2020. Este percentual

²⁴ Dado apenas referencial, já que, como visto, os limites são por Poder e não ao ente federativo como um todo.



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 comprometimento encontra-se enquadrado no limite legal (5% da RCL), definido no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004 alterada pela Lei Federal nº 12.766/2012. Realizada conferência junto ao e-Fisco, não foram identificados indicativos de descumprimento a limite definido pela legislação.

Por fim, tem-se que o valor da despesa com PPPs projetada para 2021 alcança R\$ 3.318.012,72 valor que representa um percentual de comprometimento da despesa de 0,012% da RCL projetada para o referido exercício.

5.9 Resultado Primário²⁵

O Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (quadro 44 do Balanço Geral do Estado) informa que o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no citado exercício, superávit primário de R\$ 2.056.032.559,86 no critério “**acima de linha**”²⁶ e, como tal, conseguiu atender a Meta Fiscal fixada na LDO, que para 2020 admitiu um resultado superavitário de R\$ 702.788.200,00.

Desde o ano de 2018, **para fins de apuração do Resultado Nominal**, as despesas primárias totais deixam de ser medidas pelo regime de competência medido pelos empenhos e passam a sê-lo pelo regime de caixa. Os componentes que permitiram identificar o resultado primário em 2020 são abaixo resumidos:

Em R\$	
Especificação	Jan a dez de 2020
Receita Primária Total (A)	34.419.464.224,61
Despesa Primária 2020 Paga em 2020 (B)	30.804.627.804,67
Pagamentos de RP em 2020 (excluídas despesas financeiras) (C)	720.978.345,21
Despesa Primária Total (D)	31.525.606.149,88
Resultado Primário (A-D)	2.893.858.074,73
Meta Fiscal na LDO	702.788.200,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020, quadro 44.

Deve-se ter em mente que a metodologia aplicada para o cálculo em 2020 seguiu aquela introduzida no ano de 2018, segundo a qual as despesas primárias totais são medidas pelo regime de caixa (inclusive abrangem os pagamentos de Restos a Pagar efetuados em 2020, relativos a despesas não financeiras), substituindo o critério aplicado até 2017 quando a medição era pelo critério de empenho no exercício.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 manteve possibilidade de desconsiderar no cálculo do resultado nominal do Estado parte das suas

²⁵ O resultado primário indica a compatibilidade dos níveis de gastos orçamentários do Estado (excetuando-se o pagamento dos serviços da dívida) com sua arrecadação (excetuando-se as de natureza financeira), ou seja, se as receitas primárias são capazes de gerar algum excedente em relação às despesas primárias. No caso da diferença entre as receitas e despesas mencionadas ser positiva, ou seja, se houver superávit, este deverá ser utilizado no pagamento de juros/amortização da dívida pública, com vistas à redução do seu estoque, contribuindo assim para a gestão fiscal responsável, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

²⁶ Resultado Primário acima da linha é aquele advindo do comparativo entre receitas primárias totais e despesas primárias totais pagas (medidas pelo regime de caixa).



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 de capital incluídas no PPI (Programa Piloto de Investimentos), o que não coaduna com a metodologia preceituada pela STN (que não autoriza essa dedução).

Lei Estadual nº 16.622/2019 (LDO 2020): Art. 4º. O resultado primário constante dos demonstrativos “1” e “3” do Anexo de Metas Fiscais de que trata o art. 3º poderá ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimento – PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO”

De fato, a finalidade pretendida no cálculo do resultado primário é aferir o “*quantum*” de recursos que sobra para o ente para fins de amortizações de sua dívida contratual, sendo pouco efetivo, por exemplo, um cálculo que indica um resultado primário “positivo” (sugerindo que há saldo de recursos para amortização de dívidas) quando na prática tais recursos já foram consumidos pelo ente federativo no custeio de despesas de capital de outra espécie (a de investimentos). Essa possibilidade (inclusão das despesas veiculadas no PPI) teve origem em decreto estadual (Decreto nº 33.714/2009) e vem sendo reiterada anualmente, sem uso prático, a cada Lei de Diretrizes Orçamentárias. De todo modo, quando da divulgação do Demonstrativo do Resultado Primário (na execução, portanto), o Estado publicou o referido demonstrativo segundo as orientações proferidas pela STN (considerando também as despesas inseridas no PPI estadual). Em decorrência, utilizando o critério de aferição adequado, o estado informou haver obtido um resultado primário em valor superior ao estabelecido na referida meta.

5.10 Resultado Nominal

Em decorrência do novo formato de apresentação dos Resultados Primário e Nominal inaugurado em 2018 (num único demonstrativo), o Resultado Nominal “**Acima da Linha**” do ente federativo passou a ser obtido por operação aritmética que toma como ponto de partida o seu Resultado Primário “**Acima da Linha**”, adiciona juros e encargos ativos auferidos e deduz, por fim, os juros e encargos passivos incorridos no exercício.

No caso concreto, o resultado nominal “**acima da linha**” no exercício de 2020 foi positivo (superavitário, portanto) em R\$ 1.563.596.478,28, conforme explicitado a seguir:

Em R\$	
Especificação	Jan a dez de 2020
Resultado Primário “Acima da Linha” (A)	2.056.032.559,86
Juros Ativos (B)	89.811.995,42
Juros Passivos (C)	(582.248.077,00)
Resultado Nominal “Acima da Linha” (A + B + C)	1.563.596.478,28

Fonte: Balanço Geral do Estado, quadro 44

A meta fixada na LDO foi de R\$ 279.700.900,00 e, portanto, o estado atendeu a meta aí estabelecida com margem de folga de cerca de R\$ 1,28 bilhão.



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

Adicionalmente a esse método de apuração “acima da linha”, há também o método de apuração do resultado nominal “abaixo da linha”, o qual compara não receitas e despesas, mas sim o saldo inicial e final da dívida consolidada líquida²⁷. Por este método, o estado informou haver chegado a uma variação de R\$ 176.119.647,00.

Em qualquer dos dois métodos, o resultado nominal positivo indica redução da dívida consolidada líquida.

5.11 Programa de ajuste fiscal: compromissos assumidos com a União

Além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Estado, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal²⁸ (designaremos como PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”. Esses compromissos assumidos têm influenciado diretamente a gestão fiscal do Estado, estando o seu acompanhamento sob a responsabilidade do Conselho de Programação Financeira do Estado. A sistemática do PAF foi definida por meio da Lei federal 9.496/1997, tendo sido recentemente modificada pela Lei Complementar 156/2016, que deu os moldes do que ordinariamente vem sendo chamado de “Novo PAF”.

O referido Programa continua a sofrer atualizações de metas – com intervalos anuais – por meio de revisões. Permanece a aplicação de seis metas fiscais para signatário do Programa.

Recentemente, a Portaria MF/STN nº 881, de 18/12/2018, criou ainda o conceito de Espaço Fiscal, que é definido como o “valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município da capital”.

O ano de 2020 sob análise foi pautado pela vigência de metas de ajustes fiscais definidas inicialmente através da 18ª Revisão do Programa, que redefiniu metas para o triênio 2020-2022. Tal revisão foi datada de 19/11/2020, estando disponível ao público no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda²⁹. Para o exercício de 2020, a 18ª Revisão manteve o conteúdo das seis metas aplicadas na revisão anterior.

O Estado, por sua vez, efetuou avaliação em 26/11/2020 para os dados fechados do ano anterior (2019). Ainda não é disponível avaliação acerca do ano de 2020, mas os dados coletados por esta auditoria apontam perspectivas de alcance das 5 primeiras metas (das seis elencadas).

²⁷ O resultado nominal “abaixo da linha” é aquele obtido do comparativo entre os saldos da dívida consolidada entre os exercícios, subtraindo-se “A – B” onde “A” corresponde ao ano mais antigo e “B” o ano mais recente.

²⁸ O Programa, iniciado em 1999, é parte integrante do Contrato STN/COAFI nº 007/97 contrato de renegociação da dívida do estado, firmado com o Governo Federal, no âmbito da Lei Federal nº 9.496/97 (lei de consolidação, assunção e refinanciamento da dívida pública de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal com a União) e da Resolução do Senado Federal nº 66/98.

²⁹ <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Programa%20de%20Ajuste%20Fiscal%20PAF/PAF-18%C2%BA-Revis%C3%A3o-2020-2022-Assinados.pdf>



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

Reproduzimos, a seguir, a avaliação mais recente efetuada pela União para o Estado³⁰, bem como o que o PAF estabeleceu como meta para o estado em 2020 as perspectivas preliminarmente vistas por esta auditoria para cada uma das metas:

META 1: Relação DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) / RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) < 74,94%

Cumprimento em 2019. Expectativa de cumprimento também em 2020, haja vista em 2020 o estado alcançou aproximadamente 63%, calculado por esta equipe diante de R\$ 17,18 bilhões de Dívida Consolidada e de R\$ 27,24 bilhões de RCL. A elevação das Receitas de Transferências Correntes vindas da União, em razão do cenário de pandemia SARS COVID-19, adicionado à baixa captação de recursos de operação de crédito, foi o principal fator para o cumprimento desta meta, reduzindo o impacto negativo propiciado pela significativa valorização da cotação do dólar americano frente à moeda brasileira em 2020.

META 2: Resultado Primário > - R\$ 161 milhões

Cumprimento em 2019. Expectativa de cumprimento também em 2020, pois foi admitido um resultado primário negativo em até R\$ 161 milhões, enquanto que o Resultado Primário verificado em 2020, anteriormente comentado, alcançou R\$ 2,056 bilhões positivo. A identificação, em testes de amostragem, de despesas que deveriam ter sido vinculadas a 2020, mas que culminaram sendo processadas apenas em 2021 a título de DEA (vide item 4.3.1.2), não altera a condição de cumprimento acima retratada, haja vista a grande margem de folga aí existente.

META 3: Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (RCL) < 60%

Cumprimento em 2019. Expectativa de cumprimento também em 2020, pois as despesas com pessoal consolidadas de todo o Estado, segundo os critérios por ele adotados, representaram 54,88% da Receita Corrente Líquida em 2020, quando o limite autorizado é de 60%. Mesmo que se cogite de adicionar parcelas de despesas que o Estado não vem inserindo no cálculo cuja inclusão é entendida como devida neste relatório (tratado no item 5.2.3 deste), ou seja, despesas com remuneração e encargos diretos com profissionais de saúde que laboram em Organizações Sociais que atuam em nome do estado, bem como com plantonistas da área também de saúde em hospitais sob gestão direta, ainda assim o percentual considerado pelo estado não ultrapassaria o limite definido de 60% da RCL estadual.

META 4: Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 19,542 bilhões

Cumprimento em 2019. Expectativa de cumprimento também em 2020, pois há indicativos de que a arrecadação própria do exercício em 2020 será reconhecida como da ordem de R\$ 22,71 bilhões, para fins de PAF. A receita de arrecadação própria é calculada a partir da receita corrente da fonte Tesouro (R\$ 34,99 bilhões³¹), sendo destas

³⁰ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10510

³¹ Este valor não contempla o reflexo da DOE entre receitas orçamentárias (esse efeito está reconhecido pelo estado em receita de outras fontes).



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

deduzidas as receitas de transferências correntes³² (R\$ 9,11 bilhões), as contribuições do servidor ao RPPS (R\$ 1,204 bilhão), a receita de compensação entre regimes (R\$ 16,2 milhões), a receita de IRRF (R\$ 1,78 bilhão) e as de aplicação financeira (R\$ 175,4 milhões).

META 5: Gestão Pública

Cumprimento em 2019. Expectativa de cumprimento também em 2020, pois o Estado efetuou os compromissos de encaminhar à STN, até 31 de maio de cada ano, relatório sobre a execução do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado relativo ao ano anterior e sobre as perspectivas para o triênio seguinte, bem como divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado.

META 6: Disponibilidade de Caixa de Recursos Não Vinculados > Total de obrigações financeiras

Cumprimento em 2019. Expectativa de cumprimento em 2020, pois, conforme informações do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa republicado pelo estado, a disponibilidade de caixa, especificamente no que toca a recursos não vinculados³³ alcançada pelo estado ao final do exercício de 2020, foi positiva em R\$ 2,62 bilhões, que se posiciona em montante superior ao total de obrigações financeiras, de R\$ 1,76 bilhão. Da operação aritmética acima, verifica-se que o estado alcançou a meta.

ESPAÇO FISCAL

Como visto anteriormente, o conceito de Espaço Fiscal criado pela Portaria MF/STN nº 535, de 09/10/2020, é definido como o “valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município de capital.” Significa, então, ideia de “margem de aumento de dívidas por novos empréstimos”. Na 18ª Revisão do PAF para Pernambuco, esse Espaço Fiscal foi definido em R\$ 88,51 milhões.

Síntese da Avaliação das metas do PAF

Os dados e índices acima, quando tabulados, permitem uma visualização sintética dos itens atendidos e não atendidos pelo estado no exercício. As conclusões foram oferecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante análise dos dados fornecidos pelo estado e respectivos ajustes.

Pela análise efetuada pela STN, das seis metas fiscais imputadas ao estado, houve o não atendimento apenas da meta 6 ali pactuadas, como resumido a seguir:

³² As receitas brutas de transferências correntes somaram no exercício R\$ 13,09 bilhões, mas elas são ajustáveis pelas parcelas de dedução do Fundeb incidentes sobre estas (contas 9.7), que alcançaram R\$ 3,98 bilhões no período.

³³ A Meta 6 é calculada pelo cotejo entre disponibilidades brutas de recursos não vinculados e suas respectivas obrigações financeiras, não avançando sobre os recursos vinculados.



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

Resumo do Cumprimento das Metas do PAF

	Meta	Realizado	Status
Meta 1 – Endividamento DC/RCL (%)	até 74,94%	Aprox. 63%	Cumprimento
Meta 2 – Resultado Primário (R\$ milhão)	- R\$ 161 milhões	+ R\$ 2,056 bilhão	Cumprimento
Meta 3 – Despesa com Pessoal / RCL (%)	57,00%	54,88%	Cumprimento
Meta 4- Receitas de Arrecadação Própria (R\$ milhão)	R\$ 19,542 bilhões	Aprox. R\$ 22,71 bilhões	Cumprimento
Meta 5 – Gestão Pública	-	-	Cumprimento
Meta 6 – Caixa Líquida de recursos não vinculados (R\$ milhão)	> R\$ 1,76 bilhões (valor de Obrigações Financeiras)	+ R\$ 2,62 bilhões	Cumprimento

Fonte: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Programa%20de%20Ajuste%20Fiscal%20PAF/PAF-18%C2%BA-Revis%C3%A3o-2020-2022-Assinados.pdf>