



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, Legislativo e Judiciário) 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 a cada bimestre. Já os RGF são em número de cinco por quadrimestre, a saber: o do Poder Executivo, o do Poder Judiciário (órgão único Tribunal de Justiça de Pernambuco), o do Ministério Público Estadual, órgão constitucional autônomo, o da Assembleia Legislativa do Estado e por fim o do Tribunal de Contas do Estado. 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.

A Resolução TC nº 18/2013 regulamentou a remessa desses relatórios pelos seus jurisdicionados² ao Tribunal de Contas de Pernambuco, deve ser efetuada ao SISTN³ – Sistema de Coleta de Dados Contábeis, observados os formatos estabelecidos pela STN. O acompanhamento dessas publicações, inclusive em meio eletrônico, e de sua remessa ao TCE-PE, permitiram constatar que foram observados os respectivos prazos legais.

Ressaltamos que alguns desses demonstrativos serão objeto de análise neste relatório, a exemplo dos demonstrativos de educação e saúde (abordados nos capítulos 6 e 7 deste relatório), bem como os referentes às disponibilidades de caixa e à dívida

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

² Até dez dias após o encerramento do prazo legal para sua publicação.

³ O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (Anexo X do RREO) e o Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Anexo XVI do RREO), por não estarem disponíveis no SISTN, permanecem com a obrigatoriedade do envio da sua documentação ao TCE-PE impressa em papel e devidamente assinada pelos responsáveis, com os comprovantes de sua publicação, a cada bimestre e semestre, respectivamente, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 3º da Resolução TC nº 18/2013.



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

consolidada (comentários no capítulo Gestão Financeira e Patrimonial, respectivamente nos itens 4.2.1 e 4.3.2).

De início será abordada a **Receita Corrente Líquida** de 2014 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 101/2000) e ao Programa de Ajuste Fiscal (lei federal 9.9496/1997), 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 2014 foi de R\$ 18.475.020.080,82 (R\$ 18,47 bilhões), tendo sido verificada uma variação de R\$ 1,3 bilhão (ou 7,58%) quando comparada com o exercício de 2013, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 17.173.972.712,67. Essa elevação decorre principalmente do acréscimo de R\$ 1,2 bilhão no item mais representativo das receitas, o grupo de Receitas Tributárias. Percentualmente, a variação das Receitas Tributárias foi de 8,78% relativamente ao exercício anterior.

Em números relativos, merece destaque a elevação dos totais verificados em Receitas Industriais (26,49%). Por outro lado, o grupo de Outras Receitas Correntes verificou um decréscimo relativo de 25,19% quando comparado ao exercício anterior.

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

Especificação	Jan a dez de 2013 (A)	Jan a dez de 2014 (B)	Em R\$
			% crescimento
RECEITAS CORRENTES (I)	23.945.699.181,77	25.872.345.704,99	8,05%
Receitas Tributárias	13.442.144.059,61	14.621.954.155,48	8,78%
Receita de Contribuições	962.954.880,75	1.110.234.792,49	15,29%
Receita Patrimonial	264.719.665,75	304.803.980,26	15,14%
Receita Agropecuária	1.642.830,95	1.528.037,35	-6,99%
Receita Industrial	760.387,40	961.826,40	26,49%
Receita de Serviços	114.722.925,88	118.080.997,83	2,93%
Transferências Correntes	8.542.446.504,53	9.253.697.992,94	8,33%
Outras Receitas Correntes	616.307.926,90	461.083.922,24	-25,19%
DEDUÇÕES (II)	6.771.726.469,10	7.397.325.624,17	9,24%
Transferências Constitucionais e Legais	3.267.354.437,49	3.551.252.773,58	8,69%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	758.130.627,57	864.485.575,94	14,03%
Compensação Financeira entre R.Prev.	7.503.164,02	13.999.324,99	86,58%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	2.738.738.240,02	2.967.587.949,66	8,36%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	17.173.972.712,67	18.475.020.080,82	7,58%

Fonte: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (2013 e 2014), quadro 41 do Balanço Geral do Estado.



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

O crescimento em valores nominais (a preços correntes, portanto) em 7,58% é reduzido quando é aplicada a inflação do período. Quando, por exemplo, é aplicado o IPCA⁴ como índice de atualização (6,4076% de variação em 2013), o percentual resultante, que indicaria o crescimento real, chega a 1,09% (este percentual real varia, em pequena escala, a depender do índice aplicado). Como os principais índices monetários se situaram igualmente abaixo de 7,58%, observa-se crescimento efetivo da RCL em 2014 qualquer que seja o índice considerado.

A Receita Corrente Líquida do estado teve uma discreta variação real no último exercício. Para fins comparativos, ilustramos no quadro a seguir a RCL a preços correntes (em valores nominais) dos três maiores estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) referentes aos últimos cinco anos, bem como, a título ilustrativo, a dos estados de São Paulo e Amapá, respectivamente o estado de maior Receita Corrente Líquida e o de segunda menor RCL⁵ da federação.

Receita Corrente Líquida de estados - Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA	AP	SP
2010	9,66	12,44	17,37	2,49	99,61
2011	10,97	14,55	19,23	2,87	108,05
2012	12,13	15,61	21,62	3,34	115,37
2013	13,28	17,17	23,08	3,53	129,47
2014	14,40	18,47	25,87	4,02	135,63

Fonte: Sítios eletrônicos dos estados, secretarias de fazenda ou assembleias legislativas.

Visualizados apenas os estados da Região Nordeste da amostra acima, Pernambuco demonstrou o menor avanço proporcional quando comparado o ano de 2014 ao ano anterior (2013), tendo obtido 7,58% de elevação (a valores nominais) ante 8,43% do Ceará e 12,09% da Bahia. Os dois estados extremos mostraram, por sua vez, variação de 4,76% (São Paulo) e 13,88% (Amapá). No período integral (2010 a 2014), os crescimentos dos três maiores estados nordestinos se mostraram equivalentes.

5.2. Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, inserido no rol daqueles exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, objetiva que o administrador dê transparência às disponibilidades financeiras de final de exercício e apure, em meio a esta, a parcela comprometida para inscrição de Restos a Pagar de despesas não liquidadas, cálculo que indica montante caracterizável como “suficiência financeira”.

⁴ Índice de Preços ao Consumidor-amplo, calculado pelo IBGE.

⁵ Não obtivemos, em consulta eletrônica, os dados do estado de Roraima, de RCL supostamente inferior ao do estado do Amapá.



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

Esta suficiência financeira é ilustrada nos quadros 60 (demonstrativo do Poder Executivo) e 59 (demonstrativo consolidado de todos os Poderes) do Balanço Geral do Estado.

O quadro 59 referente aos valores consolidados (todo o estado) é transcrito a seguir:

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA – Poder Executivo
LRF, Art.55, inciso III, alínea "a" - Anexo V

Em R\$

Destinação de Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida
<i>Receita Vinculada à Educação</i>	42.957.277,20	18.265.814,63	24.691.462,57
Recursos Ordinários	14.267.149,21	14.068.819,47	198.329,74
Recursos do FUNDEB	28.690.127,99	4.196.995,16	24.493.132,83
<i>Receita Vinculada à Saúde</i>	318.295.334,57	76.815.826,26	241.479.508,31
Recursos Ordinários	46.279.413,97	12.698.721,94	33.580.692,03
Recursos do SUS exclusive convênios	272.015.920,60	64.117.104,32	207.898.816,28
<i>Recursos de Convênios a Fundo Perdido</i>	937.886.993,23	33.729.799,94	904.157.193,29
<i>Recursos de Operações de Crédito</i>	583.649.774,85	25.539.173,26	558.110.601,59
<i>Recursos do Salário-educação</i>	47.879.101,90	860.449,35	47.018.652,55
<i>Recursos da CIDE</i>	5.574.531,42	0,00	5.574.531,42
Total dos Recursos Vinculados (I)	1.936.243.013,17	155.211.063,44	1.781.031.949,73
<i>Recursos Ordinários e Demais Recursos não vinculados</i>	1.023.856.017,71	1.554.963.633,72	-531.107.616,01
Total dos Recursos Não Vinculados (II)	1.023.856.017,71	1.554.963.633,72	-531.107.616,01
Total III = (I + II):	2.960.099.030,88	1.710.174.697,16	1.249.924.333,72
<i>Regime Próprio de Previdência dos Servidores</i>	57.473.337,95	119.394.833,52	-61.921.495,57

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2014, Quadro 59.

A informação principal trazida pelo demonstrativo acima é de que o Poder Executivo detinha ao final de 2014 uma disponibilidade financeira de R\$ 2,96 bilhões, após o que, verificados os comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo, no valor de R\$ 1,71 bilhão), restava uma disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 1,25 bilhão. Este total líquido era reconhecido pela Contabilidade do estado ao final de 2014 e sujeito a decomposições internas, por Unidade Gestora e por fontes de recursos, informação esta verificada na conta contábil 8.9.1.1.1.01.00.



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

Disponibilidades líquidas negativas na fonte Tesouro

O demonstrativo de disponibilidade de caixa (quadro 59) ilustra valores ora específicos, ora agrupados⁶. Assim, a linha “Recursos do Salário-educação” corresponde à fonte de recursos 0105 da contabilidade estadual, que possui nome idêntico. A linha “Recursos de Convênios a Fundo Perdido”, por sua vez, é constituída pela soma das fontes 0102 e 242. De modo geral, pode-se oferecer as seguintes correlações entre fontes de recursos e linhas ilustradas no demonstrativo:

Em R\$

“Linha” no Demonstrativo de Disponibilidades	Valor	Fontes de Recursos Correspondentes na Contabilidade estadual
Recursos do FUNDEB	24.493.132,83	0109
Recursos do SUS exclusive convênios	207.898.816,28	0144 + 0244
Recursos Convênios a Fundo perdido	904.157.193,29	0102 + 0242
Recursos de Operações de Crédito	558.110.601,59	103 + 130 + 131 + 132 + 133 + 134 + 135 + 136 + 137 + 243
Recursos do Salário-educação	47.018.652,55	0105
Recursos da CIDE	5.574.531,42	0118

Fonte: e-Fisco, conta 8.9.1.11.01.00.

Nota-se que para algumas linhas, há um agrupamento maior de fontes. A linha “Recursos de Operações de Crédito” congregava, ao final de 2014, dez fontes de recursos, conforme relacionado no quadro acima. Já a fonte 0101 compõe, em maior proporção, a parte de Recursos Não Vinculados, à exceção de parcelas destinadas à Saúde e à Educação, as quais aparecem no demonstrativo nas linhas “Recursos Ordinários” vinculados à Saúde e à Educação.

Em razão do exposto, o demonstrativo de disponibilidades líquidas de 2014 ilustra saldo líquido negativo na parte de Recursos Não Vinculados (R\$ 531,1 milhões negativos).

Na prática, a existência desse saldo negativo informa duas possibilidades, aplicadas durante os últimos exercícios: a) que o estado usou recursos vinculados para despesas com finalidades diversas; b) que o estado, ao aplicar recursos na finalidade vinculada correta, informou por equívoco a fonte 0101 quando emitiu notas de empenho. Em ambas as hipóteses, é verificado um controle de fontes deficiente (se existente e permanente esse controle, todos os saldos parciais deveriam, *a priori*, ser positivos).

Visualizada a conta contábil de controle existente no e-Fisco⁷, chega-se a saldos de fontes invertidos (negativos) em 06 fontes de recursos.

O maior exemplo desse fato reside no saldo contábil da fonte 0101. Ao longo do exercício de 2014 permaneceu invertido (indicando disponibilidade negativa nesta fonte). Ao final do exercício, o saldo invertido estava em R\$ 1,71 bilhão. Tal

⁶ A recomendação é que todos os recursos vinculados sejam ilustrados em linhas específicas.

⁷ Conta contábil 8.9.1.11.01.00. Além das fontes discriminadas no quadro ilustrado, outras 15 fontes criadas na Contabilidade do Estado encontravam-se com saldo zero ao final de 2014.



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

número culmina sendo suavizado no demonstrativo (R\$ 531,1 milhões negativos na linha Recursos Não Vinculados) em virtude de compensação com as sobras de disponibilidades nas demais.

Ao todo, eram existentes, na posição 31/12/2014, 61 fontes orçamentárias distintas, das quais 15 apresentavam saldo inexistente (zero). Era de se esperar, portanto, que as demais 46 fontes apresentassem saldo contábil positivo. Todavia, o e-Fisco demonstra que 7 (sete) dessas fontes ilustravam saldo contábil (de disponibilidades) invertido quando consolidados os saldos parciais dentro do Poder Executivo do estado⁸.

O quadro a seguir demonstra como estava contabilizada no e-Fisco esta repartição das disponibilidades líquidas do estado (total de R\$ 1,249 bilhão) por Órgão e Poder UG em 31/12/2014:

⁸ Fontes 101, 241 (não vinculadas); e 117, 123, 243, 248 e 271 (vinculadas).



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

(1.807.354.126,4)

Tabela – Quadro Resumo de Disponibilidades do Estado em 31/12/2014, por fontes de recursos – Em R\$

Fonte (nº)	Assembleia Legislativa (AL)	Tribunal de Contas (TCE)	Escola de Contas (ECPBG)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Poder Executivo (Adm. Direta)	Poder Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Ordinários (101)	28.683.605,18	25.595.770,34	221.127,61	23.631.641,80	18.698.467,99	(1.843.624.915,31)	36.270.788,84	(1.710.523.513,55)
Convênios a fundo perdido (102)	-	-	-	-	17.733,38	821.341.207,96	34.031.891,47	855.390.832,81
Operações de Crédito (103)	-	-	-	-	-	243.640.027,41	(9.140.118,12)	234.499.909,29
Diretamente Arrecadados (104)	5.734.983,90	13.180.247,78	6.506,00	-	5.989.360,33	162.220.770,75	(5.271.728,97)	181.860.139,79
Salário-educação (105)	-	-	-	-	-	47.083.599,68	(64.947,13)	47.018.652,55
Compensações financeiras (106)	-	-	-	-	-	265,00	963.818,86	964.083,86
Recursos do INDESP (108)	-	-	-	-	-	757.427,23	-	757.427,23
FUNDEB (109)	-	-	-	-	-	24.298.881,65	194.251,18	24.493.132,83
Recursos de Outras Transferências Voluntárias (110)	-	-	-	-	-	-	1.688.500,00	1.688.500,00
Recursos de Alienação de Ações da COMPESA - Adm. Direta (112)	-	-	-	-	-	(35.485,81)	35.485,81	-
Loterias e Bingos (114)	-	-	-	-	-	1.784,53	289,75	2.074,28
FAPRE (115)	-	6.510.355,61	-	-	-	9.316,34	85,00	6.519.756,95
FECEP (116)	-	-	-	-	-	110.324.564,87	(4.463.697,16)	105.860.867,71
Antecipação Receita Alienação CELPE (117)	-	-	-	-	-	(28.411,00)	-	(28.411,00)
CIDE (118)	-	-	-	-	-	-	5.574.531,42	5.574.531,42
Conta Única – Proj Resp Social (119)	-	-	-	-	-	102.288.233,13	398.838,48	102.687.071,61
Recursos decorrentes da Conta Única p/ Modernização Administrativa do Sistema (120)	-	8.126.345,70	-	-	-	3.899,19	1.793.632,97	9.923.877,86
Alienação de Outros Ativos (Direta) (121)	500,00	1.727.943,49	-	1.901.375,72	24.340,68	36.654.258,97	-	40.308.418,86
Recursos do FECSE (123)	-	-	-	-	-	(0,01)	-	(0,01)
Recursos do FERM - TJPE (124)	-	-	-	234.626.540,41	-	443.186,14	358.191,67	235.427.918,22
Fundo de Aperfeiçoamento das Ativid. Fazendárias – FAAF (125)	-	-	-	-	-	11.821.477,70	-	11.821.477,70



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

Fonte (nº)	Assembleia Legislativa (AL)	Tribunal de Contas (TCE)	Escola de Contas (ECPBG)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Poder Executivo (Adm. Direta)	Poder Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Compens. Financeira de Recursos Hídricos (126)	-	-	-	-	-	20.051.946,96	(136.137,25)	19.915.809,71
Compens. Financeira de Recursos Minerais (127)	-	-	-	-	-	2.471.298,29	(124.778,40)	2.346.519,89
Comp. Financ. Recursos Fundo de Petróleo (128)	-	-	-	-	-	3.197.874,15	(367.666,20)	2.830.207,95
Operação de Crédito – FNDE – Prog Em Federal e BNDES Estados (130)	-	-	-	-	-	(1.261.840,02)	1.626.064,63	364.224,61
Progr. Multissetorial de Apoio Des. Sustentável de PE – BNDES (131)	-	-	-	-	-	16.902.490,28	(824.408,07)	16.078.082,21
Programa Multissetorial de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco-BNDES Estados II (132)	-	-	-	-	-	62.242.689,29	(3.831.838,03)	58.410.851,26
Recursos de Operação de Crédito para Políticas de Desenvolvimento - DPL (Lei nº 14.443/2011 (133)	-	-	-	-	-	4.982.809,02	(3.698.363,95)	1.284.445,07
Recursos do Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura de Áreas Portuárias - BNDES/SUAPE (134)	-	-	-	-	-	78.575.719,80	426.080,59	79.001.800,39
Recursos do Proinveste/FINISA - Caixa Econômica Federa (135)	-	-	-	-	-	168.868.389,52	(1.877.014,10)	166.991.375,42
Recursos do DPL II (BIRD) (136)	-	-	-	-	-	2.086.936,25	(1.603.846,67)	483.089,58
Recursos do PBL II – Procofins (137)	-	-	-	-	-	1.972.703,33	(1.972.427,58)	275,75
Recursos do SUS Exclusive Convênios (144)	-	-	-	-	-	(217.276,52)	149.183.843,97	148.966.567,45
Recursos Próprios – Adm. Indireta (241)	-	-	1.779.679,98	-	-	44.467.772,83	(115.078.057,81)	(68.830.605,00)
Convênio a Fundo Perdido (242)	-	-	-	-	-	801.965,42	47.414.875,20	48.216.840,62
Operações de Crédito – Adm.	-	-	-	-	-	-	(342.745,19)	(342.745,19)



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

Fonte (nº)	Assembleia Legislativa (AL)	Tribunal de Contas (TCE)	Escola de Contas (ECPBG)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Poder Executivo (Adm. Direta)	Poder Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Indireta (243)								
SUS (exclusive convênios) (244)	-	-	-	-	-	(994.647,03)	59.926.895,86	58.932.248,83
FDS – Adm. Indireta (245)	-	-	-	-	-	1.771.138,39	6.178.105,32	7.949.243,71
FURPE (246)	-	-	-	-	-	300.267.588,50	35.780.241,28	336.047.829,78
FUNCULTURA - Adm. Indireta (248)	-	-	-	-	-	1,90	(2.617.787,70)	(2.617.785,80)
Jogos, Bingos e Loterias (249)	-	-	-	-	-	3.559.015,83	(2.841.179,72)	717.836,11
Outras Transfer. Voluntárias (250)	-	-	-	-	-	-	3.749,75	3.749,75
Alienação de Outros Ativos (251)	-	-	13.320,00	-	-	(32.997,79)	2.019.759,78	2.000.081,99
Captados para Aumento de Capital Diverso (255)	-	-	-	-	-	(4.827.463,13)	75.046.964,45	70.219.501,32
Captados para Aumento de Capital Ambiental (261)	-	-	-	-	-	-	153.975.223,84	153.975.223,84
Recursos Ordinários Oriundos do FES-PE (271)	-	-	-	-	-	(1.786.279,66)	(5.480.804,28)	(7.267.083,94)
Total	34.419.089,08	55.140.662,92	2.020.633,59	260.159.557,93	24.729.902,38	420.299.924,03	453.154.563,79	1.249.924.333,72

Fonte: Conta 8.9.1.11.01.00, no sistema e-Fisco, posição “013” (exercício de 2014).

R\$ 873.454.487,82



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

A soma dos saldos de disponibilidades financeiras líquidas constantes das colunas “Poder Executivo (administração direta)” e “Poder Executivo (administração indireta)” no quadro acima alcança R\$ 873.454.487,82, valor este ilustrado como disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo estadual (quadro 60 do Balanço Geral do Estado), enquanto que o valor total de R\$ 1.249.924.333,72, ilustrado na tabela acima, é o valor trazido no quadro 59 do balanço geral do estado (disponibilidades financeiras líquidas totais, compreendidos os dados dos demais Poderes e Ministério Público conjuntamente com as disponibilidades do Executivo).

Os valores acima não se confundem com o total de disponibilidades financeiras do estado na referida data. Para tanto, deve-se considerar a coluna Total das Disponibilidades de Caixa Brutas constante do Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa do estado. Ou seja, o demonstrativo parte de um total bruto (R\$ 2,96 bilhões), deduz parcelas que já se encontram comprometidas para ao final espelhar uma “sobra” financeira, a qual, por sua vez é repartida de acordo com as diversas fontes de financiamento (o que informa saldos individuais por fonte). Esse controle por fontes é que tem merecido ressalvas nos últimos exercícios.

Resumidamente, então, tem-se: o saldo total de disponibilidades líquidas do estado (R\$ 1,25 bilhão) 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. Note-se quanto a isso que sete fontes de recursos apresentavam saldo negativo (invertido) quando somadas as linhas do Poder Executivo (administração direta e indireta), a saber: 101, 241, 117, 243, 248 e 271.

Deve-se frisar que, à exceção das fontes de recursos ordinários 0101 e 0241, que são fontes não vinculadas⁹, todas as demais fontes têm destinação específica, sujeitas à verificação de suas aplicações conforme as normas que as criaram.

Tem-se então que o estado ainda não viabilizou controles efetivos, sobretudo dentro do Poder Executivo, quanto à prevenção de novas inversões de saldos contábeis, e estudar meios efetivos de correção do saldo hoje invertido.

Contextualização do problema de saldos de disponibilidades invertidos e medidas tomadas pelo estado

De início, necessário expor como funciona a dinâmica do saldo de disponibilidades financeiras quando segmentado por fontes de recursos.

Os saldos de cada fonte aumentam quando da arrecadação da receita (nesse estágio é efetuada a indicação, com classificação contábil, da fonte conforme a sua origem). Esse mecanismo funciona como um “carimbo virtual” que identifica recursos das mais diversas origens que estejam juntos numa mesma conta corrente. Por sua vez,

⁹ Os recursos da fonte 0241, apesar de não estarem vinculados a nenhum tipo de despesa, se encontram submetidos à utilização exclusiva da entidade da administração indireta que os arrecadou, tendo, logo, uma vinculação por órgão/entidade.



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

esses saldos sofrem redução quando do processamento da despesa¹⁰. Assim, para que existam valores negativos na tabela acima, houve necessariamente o ato de empenhar indicando uma fonte de recursos que ali era insuficiente. Por sua vez, tais empenhos são submetidos à fonte indevida após a sua disponibilização pela Diretoria de Administração Financeira do Estado (SEFAZ), responsável pela distribuição das quotas de programação financeira. Note-se que as ocorrências de saldos negativos, vistas na tabela acima, são exclusivas do Poder Executivo, o que denota que os demais Poderes (Judiciário e Legislativo) e órgãos (TCE e MPPE) mencionados no art. 20 da LC 101/2000 possuem restrições ou exercem um controle de empenho por fontes que de fato é flexibilizado pelo Poder Executivo a si mesmo.

Dessa forma, os valores negativos existentes na última coluna do quadro de disponibilidades por fontes trazido anteriormente representam situações em que empenhos foram processados informando-se fonte de recursos orçamentários que já não dispunha de saldo nessa ocasião (ou seja, para que seu pagamento seja efetivado necessário utilizar recurso atribuído a fonte diversa). Note-se, nesse contexto, que a fonte 0101 apresenta um saldo negativo de R\$ 1,71 bilhão no Estado, influenciada pelos dados do Poder Executivo, que, visto isoladamente, tem saldo negativo de R\$ 1,84 bilhão.

O número de R\$ 1,71 bilhão invertido, quando comparado ao correspondente de 2013 (o saldo invertido estava em R\$ 1,037 bilhão), informa um aumento de 64,95% no saldo invertido entre 2013 e 2014, o que indicaria uma piora nos controles ao longo de 2014. Todavia, deve-se ressaltar que o dado apresentado ao final de 2013 foi subdimensionado, conforme apresentado em relatório complementar relativo ao exercício de 2013, em decorrência de diversas anulações indevidas de despesas ao final de 2013, em cujos efeitos se insere o de minimizar o saldo invertido. Num exame por amostra efetuado demonstrado em relatório complementar à análise de contas de governo de 2013, foram identificados estornos indevidos de R\$ 395,2 milhões (amostra de 19 UGs apenas), sendo certo que tal valor foi significativamente maior que este. Ou seja, o valor de R\$ 1,037 bilhão demonstrado em 2013 não tinha correspondência com a realidade; de fato, os indicativos são de que o valor ali invertido já era próximo ao de R\$ 1,8 bilhão. Conforme os estornos tivessem efeito provisório (no início de 2014 as despesas foram novamente processadas), o saldo de disponibilidades da fonte 0101 do Poder Executivo logo retornou à ordem de R\$ 1,8 bilhão, o que se manteve até o final de 2014 quando finalmente o montante invertido foi admitido.

A decomposição do saldo de disponibilidades da fonte 0101 em 31/12/2014, por sua vez, revela que 16 UGs da administração direta e 27 UGs integrantes da administração indireta apresentaram na referida data saldo contábil invertido (negativo)

¹⁰ Em vista da modificação do Plano de Contas estadual em 01/01/2014, o estado transportou, de forma automática, os saldos finais da conta 1.9.3.29.02.00 para a nova codificação 8.9.1.1.1.01.00 (Recurso Orçamentários por Fonte). Esta conta, à semelhança da anterior, continua deduzindo as disponibilidades por ocasião da liquidação. Em paralelo a isso, o PCASP criou nova conta (8.2.1.1.1.00.00), que também mede as disponibilidades financeiras líquidas, mas que efetua essa dedução já por ocasião do empenho (Disponibilidade por Destinação de Recursos). A transposição de valores para esta conta foi efetuada por lançamentos (não foi automática). Nesse processo, cinco UGs deixaram de ter os saldos de fontes transpostos, o que ocasionou divergência entre saldos de fontes reduzidas nesta conta 8.2.1.11.01.00 e na 8.9.1.1.1.01.00 (logo, o equívoco está na primeira). Não deveria haver qualquer divergência na composição dos saldos destas contas em 31/12/2014, haja vista que as duas contas foram criadas em 01/01/2014 e que não houve inscrição de qualquer valor em RP não processados no exercício de 2014.



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

de disponibilidades quando vista apenas a fonte 0101. Nem o Poder Judiciário nem o Legislativo, bem como os órgãos autônomos TCE e MPPE, apresentaram-se nessa condição, o que demonstra que a inexistência do referido controle é exclusivo do Poder Executivo.

Somente a Unidade Gestora 150102 (SEFAZ-DAFE) expunha um saldo invertido da fonte 101 de R\$ 1,79 bilhão. De forma também relevante nessa distorção, aparecem a UG Encargos Gerais do Estado – Recursos sob supervisão da SEFAZ (290301) e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (290101). E em menor escala, outros órgãos e entidades, como adiante ilustrado:

Saldos Contábeis Invertidos de Disponibilidades (Fonte 101)

Em R\$

Código	Unidade Gestora	Valor
150102	SEFAZ-DAFE	(1.790.237.633,45)
290101	Sec. de Desenvolvimento Econômico	(41.840.592,67)
290301	Enc. Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ	(92.994.582,61)
560801	EMPETUR	(13.815.294,83)
650201	DER-PE	(19.573.731,98)
	Subtotal (I)	(1.958.461.835,54)
	Outras UGs do Poder Executivo (II)	151.107.709,07
	Total Poder Executivo (III) = I + II	(1.807.354.126,47)
	UGs Demais Poderes (IV)	96.830.612,92
	Total Estado (V) = III + IV	(1.710.523.513,55)

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

Fica evidente que a falta de controle está intrínseca ao Poder Executivo.

Vê-se, mais amplamente, que o saldo da fonte 0101 “recursos ordinários” (que tem utilização livre) vem sendo utilizado de forma flexível quanto a tais controles há alguns exercícios, especialmente a partir do exercício de 2009. Ali, em 01/01/2009, tal saldo já era negativo em R\$ 160 milhões (todo o Estado), sendo influenciado o número estadual notadamente pelos dados do Poder Executivo (R\$ 229 milhões negativos). A situação invertida da fonte 0101 já sinalizava a possibilidade de recursos de fontes vinculadas estarem sendo empregadas em despesas ordinárias. A partir desse exercício de 2009, esse saldo invertido (da fonte 0101) “aumentou”, especialmente no âmbito do Poder Executivo, quando então saltou de R\$ 229 milhões negativos (31/12/2008) para R\$ 1,87 bilhão negativos (31/12/2012). Apesar da tomada de medida, criação de grupos de trabalho (Decreto Estadual 39.248, de 04/04/2013) e até de remanejamento de saldo interfontes (em 31/12/2013), a fonte 0101 ainda permanece com saldo invertido, de forma pulverizada a várias Unidades Gestoras do Poder Executivo e em ordem matemática relevante (R\$ 1,81 bilhão naquele Poder).

Em 2014, equipe desta Divisão procedeu a trabalho de acompanhamento (deflagrado pelo PETCE nº 5408/2014) com vistas a aferir a eficácia das medidas



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

implantadas pelo estado com vistas a equacionar a inversão de saldos, ao final do que foi concluída a insuficiência de medidas para o fim pretendido.

Cumpre historiar os fatos.

Anteriormente, ainda em 2013, o Governo do estado havia designado grupo técnico para diagnóstico do problema e proposição de medidas. Foram propostas 8 (oito) medidas, dentre as quais a de maior repercussão foi a reclassificação, antes do encerramento contábil de 2013, de saldos financeiros de R\$ 833.671.325,61 disponíveis em contas do estado de fontes 0133, 0136 e 0137 para a fonte 0101. A hipótese ali levantada é que entre 2012 e 2013 diversas Notas de Empenho (foram quantificadas 8.414) que deveriam ter indicação de uma daquelas três primeiras fontes tiveram indicação da fonte 0101 (piorando o comportamento do saldo desta), o que justificaria o remanejamento ao final de 2013.

Feita uma análise por amostra, viu-se que as despesas colacionadas poderiam, de fato, ter indicação de fontes 0133, 0136 e 0137 oportunamente (entre 2012 e 2013), o que confere amparo ao remanejamento de saldos procedido pelo estado. Todavia, entre as conclusões do referido acompanhamento, foram propostas como medidas adicionais: a pesquisa de eventos similares entre 2009 e 2014, com indicação do rol exaustivo de notas de empenho (para fins de novos remanejamentos), e a implantação de ferramenta de bloqueio através de sistema (e-Fisco) nas hipóteses de empenhos desprovidos de saldo na fonte indicada. Até a presente data inexistem indicativos de implantação de tais medidas ou de outras que venham a sinalizar a resolução, em prazo médio, da inversão do saldo de fontes no Poder Executivo.

Em consequência, tem-se que o problema ainda persiste, pois os saldos invertidos, sobretudo na fonte 0101, perduram.

Implicações na análise de cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Restos a Pagar)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/2000), em seu artigo 42, assim determina:

Art.42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair *obrigação de despesa* que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte *sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*.

Parágrafo único. Na determinação da *disponibilidade de caixa* serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Conforme este art. 42 esteja situado dentro da Seção VI do capítulo VII da referida lei, seção esta intitulada “Dos Restos a Pagar”, e seja o único artigo vigente na citada seção, fala-se usualmente que aquele artigo requer o exame dos restos a pagar ao final de cada mandato (por ocasião da mudança da gestão).

Logo, em razão de o mandato do Poder Executivo estadual compreender os exercícios 2011 a 2014, diz-se que o exercício de 2014 encontra-se sujeito ao exame do



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

art. 42 da LRF. Ou seja, se o gestor cujo mandato encerrou em 31/12/2014 deixou recursos suficientes e nos moldes traçados pela LRF, para o gestor cujo mandato teve início em 01/01/2015.

Por sua vez, conforme já delineado no § único do art. 8º da LRF, “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ou seja, já com a vigência da LC 101/2000, os entes federativos já deveriam se articular com vistas a demonstrar não uma disponibilidade de caixa líquida total, mas sim disponibilidades líquidas por fontes de recursos. Essa interpretação, que ainda sofre resistência por parte de alguns entes federativos, passou a ser efetuada de forma expressa pela STN a partir da Nota Técnica 73/2011 CCONF/STN de 25/01/2011.

Assim, mais do que deixar recursos totais suficientes para o cumprimento de obrigações contraídas e existentes ao final de cada mandato, o gestor deve respeitar também as repartições internas do total de disponibilidades financeiras, de modo que os recursos vinculados sejam suficientes ao cumprimento de obrigações a eles atribuídas.

Também merecem transcrição alguns dispositivos, a seguir transcritos:

Art. 50, LRF. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I. a disponibilidade de caixa contará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Art. 8º, LRF. (...), o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Art. 43. *omissis*

§ 1º. As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, (...), ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de caixa de cada ente (...).

§ 2º. É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I. títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II. empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas. (grifo nosso)

Muito se ponderava, em razão de tais normas, que a interpretação do art. 42 da mesma lei¹¹, deveria ser efetuada de forma sistemática às normas agora citadas, de modo que não bastaria ao gestor em final de mandato apenas deixar para o mandato subsequente um volume de disponibilidades financeiras suficiente a honrar as obrigações de pagamento de curto prazo, mas também respeitar, antes mesmo disso, as respectivas vinculações por fontes de recursos.

¹¹ O art. 42 da LC 101/2000 encontra-se inserido na seção intitulada “Restos a Pagar” da referida lei.



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

Nas lições de Figueiredo¹², o *controle individualizado das disponibilidades de caixa* dos órgãos, fundos ou despesas obrigatórias garante o cumprimento das finalidades a que se destinam. Excetuadas as hipóteses expressamente mencionadas na lei, a individualização não requer a abertura de contas bancárias distintas para cada vinculação. O registro contábil por *fonte de recursos* presta-se bem à administração financeira e permite verificar o cumprimento das restrições de uso das várias parcelas que integram o disponível. Mas é *necessário rigor no controle de saldo de cada fonte* para que umas não sirvam à cobertura de outras, o que poderia resultar em déficits financeiros.

No âmbito estadual, a própria Lei Estadual 12.760/2005 já estabelecia que “a elaboração do *fluxo de caixa* deverá ser realizada *por fonte de recursos*, com acompanhamento mensal das receitas e despesas, de forma que não possam contrair obrigação de despesa sem disponibilidade de caixa, em cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Em paralelo, o Manual de Demonstrativos Fiscais, emitido pela própria Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a embasar seus modelos e sistematizando a interpretação de normas legais contidas na LRF, passou a expressar:

O controle de disponibilidade de caixa deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. Apesar de a restrição do art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”.

[...]

A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Na inscrição deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Com a edição da Portaria STN 462/2009, de 05/08/2009, que introduziu novo modelo do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, este passou a determinar expressamente a discriminação de tais disponibilidades por fontes de recursos, já para o exercício de 2010.

E para que não pairassem controvérsias, a STN emitiu a Nota Técnica nº 73/2011 CCONF/STN de 25/01/2011, a qual reforça a necessidade de vinculação das disponibilidades financeiras.

O Anexo V do RGF – Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa [...] visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição de Restos a Pagar de despesas não liquidadas, cujo limite [...] é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recurso. O Demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação recursos. Dessa forma, *pretende-se demonstrar o cálculo e o resultado da disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados.* (grifo nosso).

¹² FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral... *et al.* **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Recife: Nossa Livraria, 2001, p.265.



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

Resta claro, portanto, que o que a STN pretendeu repassar aos entes federativos no que tange ao Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa é que cada fonte de recurso vinculado deveria merecer uma linha específica no citado Demonstrativo. Se antes da Nota Técnica 73/2011, pairava alguma dúvida interpretativa quanto ao nível de detalhamento, após esta, tais dúvidas não mais prosperaram.

Portanto, para efeito de análise do artigo 42, da LRF, a apuração da disponibilidade de caixa há que observar as disposições contidas no artigo 50, inciso I, artigos 8º, parágrafo único e 43 da LRF *c/c* artigo 4º, *caput*, da lei Estadual 12.760/2005, e mais recentemente, a Norma Técnica 73/2011 COSIF/STN. Assim, ao contratar uma obrigação qualquer (que representará uma obrigação de pagamento), o gestor deve, antes, verificar não as disponibilidades de caixa totais, mas sim a parcela de disponibilidades que possa ser utilizada para aquele compromisso.

O Balanço Geral do Estado 2014 trouxe agrupamento de fontes, resultando em detalhamento em nível divergente do normatizado. Em termos práticos, o demonstrativo informaria novos saldos negativos acaso houvesse fossem neles ilustrados os saldos individuais de todas as fontes vinculadas (as fontes 243, 248 e 271, por exemplo, tinham saldo invertido ao final de 2014, os quais não aparecem, vez que foram agrupados a outras fontes com saldos positivos). Mesmo tendo sido utilizado o agrupamento de fontes, ainda restou evidenciado o saldo negativo na linha Recursos Ordinários e Demais Recursos Não Vinculados.

E, de fato, a existência, em 31/12/2014, de disponibilidades líquidas negativas, por fontes, da forma como ilustram os saldos individuais das fontes de recursos visíveis na conta contábil 8.9.1.11.01.00, indica que o Estado, apesar de haver deixado, para o início de 2015 (mandato seguinte), recursos financeiros para o cumprimento de obrigações globais (todas as fontes de recursos, quer “livres” quer as vinculadas), não o fez quando considerados saldos individuais de 7 fontes de recursos (dentre as 46 utilizadas).

Noutras palavras, ao final de 2014, havia sim recursos suficientes para honrar a totalidade de obrigações líquidas deixadas pela gestão de 2014. Todavia, para isso, caso tivesse que honrá-las num primeiro momento, a gestão iniciada em 01/01/2015 só poderia fazê-lo se utilizando de recursos emprestados de outras fontes (para as quais havia sobras), vez que, individualizado por fontes, o estado não dispunha de recursos suficientes para as fontes 243, 248 e 271 (vinculadas¹³) e fontes 0101 e 241 (não vinculadas).

5.3 Dívida Consolidada

Em 2014, a dívida consolidada do Estado, nos moldes definidos pela STN, apresentou a seguinte composição:

¹³ Também as fontes vinculadas 117 e 123, embora estas em valores invertidos pouco significativos.



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

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (resumo) – tabela 5.3.a

Em R\$

ESPECIFICAÇÃO	SALDO EM 31/12/2014
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) (I)	13.781.558.721,01
Dívida mobiliária	0,00
Dívida contratual	13.316.072.077,70
Interna	8.348.996.585,85
Externa	4.967.075.491,85
Precatórios Posteriores a 05/05/2000	465.486.643,31
(-) DEDUÇÕES (II)	3.086.066.815,54
Disponibilidades de Caixa Bruta	2.676.135.608,99
Demais Haveres Financeiros	440.219.018,95
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	-30.287.812,40
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) = (III) = (I) – (II)	10.695.491.905,47
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	18.475.020.080,82
% da DCL sobre a RCL	57,89%

Fonte: Quadro 56 do Balanço Geral do Estado 2014, pág 451.

Os valores constantes do quadro acima revelam, como dado preliminar, que a dívida consolidada líquida do Estado encontra-se dentro do limite geral de comprometimento, que é de 200% da sua Receita Corrente Líquida, como definido pela Resolução do Senado Federal 43/01. Este teto, definido logo após a LC 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal) trata de “estoque” (saldo acumulado) da dívida consolidada e foi mensurado à época em vista da existência dos mais diversos níveis de endividamento dos 27 estados e do DF.

A mesma Resolução fixou um segundo limite, complementar, a que são submetidos os estados e o DF visando a que entes federativos que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas não procurassem elevar seus níveis de endividamento a ponto de se aproximar dos 200% definidos como limite geral. Trata-se do limite anual de operações de crédito, previsto no inciso I do art. 7º da Resolução 43/2011 do Senado Federal. Este limite, então, não regula diretamente o estoque de dívida, mas sim um componente importante que pode interferir na elevação desse estoque: o das operações de crédito efetuadas no exercício, não devendo o volume de operações ultrapassar 16% da RCL. O estado, quanto a isso, efetuou operações de créditos totais de R\$ 1,89 bilhão das quais a parcela de R\$ 336 milhões teve autorização para ser desconsiderada da aferição, o que fez um percentual de 8,39%, conforme será pormenorizado no item Operações de Crédito.

Além deste, há ainda um terceiro limite a ser observado, previsto no inciso II do art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, usualmente denominado como da “capacidade de pagamento”, que relaciona o total de dispêndios anual com o pagamento da dívida frente o estoque da Dívida Consolidada. Por esse limite, os estados e o DF não devem processar, a título de amortização e juros e encargos, valores superiores a 11,5% da RCL verificada no exercício. Semelhantemente, o estado também cumpriu o referido limite, vez que a soma das amortizações e juros e encargos processados no exercício fez R\$ 1,08 bilhão em 2014 (5,84% da RCL de 2014).



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

De todo modo, face à relevância do acompanhamento da dívida estadual, necessário tecer alguns comentários sobre a elevação da dívida consolidada no exercício.

Evolução da Dívida Consolidada estadual

O Demonstrativo da Dívida Consolidada reproduzido no início do item mostra que a Dívida Consolidada Líquida do estado alcançou 57,89% da RCL ao final de 2014.

Consultado o saldo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) ao final do exercício de 2014 em uma série histórica de cinco anos, vê-se que este elemento patrimonial vem apresentando tendência de crescimento real, especialmente após os dados dos três últimos exercícios (acima da variação inflacionária do mesmo período).

Observa-se que ao final de 2011, esse percentual era de 38,34%, passou a 45,75% ao término de 2012, 52,76% ao final de 2013, vindo, finalmente a alcançar em 2014 os 57,89% acima ilustrado. O principal fator para essa elevação residiu no expressivo volume de operações de crédito efetuadas nos últimos exercícios, notadamente concentradas entre os exercícios de 2012 e 2013, as quais passaram a representar parcela progressivamente crescente frente o total da dívida fundada do início do exercício. Como as amortizações aos referidos empréstimos ocorrem em volumes inferiores aos arrecadados, visto que são estabelecidas a longos períodos, a participação da dívida frente a RCL tende a crescer.

Como consequência, houve nova elevação da DCL entre 2013 e 2014, tendo a DCL aumentado de R\$ 9,06 bilhões para R\$ 10,69 bilhões (17,99%), embora tal elevação tenha sido inferior à verificada entre 2012 e 2013, quando foi verificado aumento em 26,84% (comparativo a valores nominais). Descontada a inflação (considerada a variação do IPCA), o aumento real da DCL em 2014, ao invés dos 17,99%, foi de 10,87%.

Quando se estende a análise para um período maior (cinco anos), vê-se o crescimento real da Dívida Consolidada Líquida superior ao crescimento da Receita Corrente Líquida, notadamente a partir do início de 2012, tendo a Dívida Consolidada Líquida avançado relativamente mais do que a RCL (ao final de 2010 equivalia a 38,59% da RCL e ao final de 2014, alcançou 57,89%). O quadro a seguir ilustra esta evolução efetiva da dívida consolidada líquida e sua representatividade frente a Receita Corrente Líquida¹⁴:

¹⁴ A tabela adota o número-base 100 para o primeiro ano da série histórica (2009).



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

Evolução da Dívida Consolidada Líquida entre 2010 e 2014

Em R\$

Conceito	Critério	EXERCÍCIO				
		2010	2011	2012	2013	2014
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	a preços correntes	4.798.706.112,65	5.579.515.352,85	7.143.209.333,67	9.061.039.164,41	10.695.491.905,47
	a preços constantes	6.096.170.673,98	6.655.084.106,93	8.050.196.909,18	9.641.634.309,91	10.695.491.905,47
Número-índice		100	109,1682708	132,0533387	158,1588644	175,4460706
Receita Corrente Líquida (RCL)	a preços correntes	12.435.718.768,07	14.553.205.412,29	15.612.666.206,20	17.173.972.712,67	18.475.020.080,82
	a preços constantes	15.798.063.537,14	17.358.641.372,82	17.595.037.659,73	18.274.412.188,21	18.475.020.080,82
Número-índice		100	109,8782856	111,374648	115,6750139	116,9448397
% da (DCL) sobre a (RCL) <até 200%>		38,59%	38,34%	45,75%	52,76%	57,89%

Fonte (DCL e RCL): Demonstrativo da Dívida Consolidada (RGFs 3º quadrimestre 2010 a 2014).

Nota: O comparativo a preços correntes traz o valor histórico e a linha “preços constantes”, o valor atualizado até dez/14, pelo IPCA. Neste foi utilizado como número-base de 100 o do primeiro ano do comparativo (2010).

Vê-se que num período de cinco exercícios (2010 a 2014), a Dívida Consolidada Líquida teve um aumento real (acima da inflação) de 75,44%, enquanto que a Receita Corrente Líquida teve aumento real de 16,94%.

Visto apenas o exercício de 2014, tem-se que houve crescimento efetivo tanto da Dívida Consolidada Líquida quanto da RCL, novamente em maior proporção para a primeira, o que mantém a curva de tendência iniciada a partir de 2012.

Efetuando-se análise comparativa entre os três maiores estados da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), além dos estados brasileiros dotados, respectivamente, da maior Dívida Consolidada Líquida (São Paulo) e da menor (Amapá), chega-se ao seguinte quadro comparativo:

Dívida Consolidada Líquida de estados

Em R\$ bilhões

Ano	Nordeste			Sudeste	
	CE	PE	BA	AP	SP
2010	2,68	4,80	9,06	0,45	152,73
2011	3,22	5,58	8,92	0,35	157,42
2012	3,36	7,14	10,62	0,59	177,52
2013	3,94	9,06	10,88	0,92	183,76
2014	6,13	10,69	10,33	1,66	200,48

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

Vê-se que, dos estados do Nordeste tomados no comparativo, o estado de Pernambuco elevou sua Dívida Consolidada Líquida em 122,7% (R\$ 10,69 bilhões em 2014 ante R\$ 4,8 bilhões em 2010) contra 128,7% do Ceará e 14% do estado da Bahia (percentuais, obtidos de valores nominais, usados apenas par fins comparativos entre estados). Note-se que pela primeira vez desde a implantação da lei de responsabilidade fiscal, a Dívida Consolidada Líquida do estado da Bahia ficou posicionada abaixo da



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

correspondente do estado de Pernambuco, embora aquele estado mantenha uma Receita Corrente Líquida superior à de Pernambuco (R\$ 25,87 bilhões na Bahia ante R\$ 18,47 bilhões em Pernambuco).

Os dois estados extremos inseridos no quadro acima apresentaram, por sua vez, elevações de 31,26% (São Paulo) e 268% (Amapá).

Conclusivamente, então, tem-se que entre meados de 2011 e o término de 2014 o estado de Pernambuco adotou uma gestão de dívida mais agressiva que a verificada até o primeiro semestre de 2011, tendo inclusive, nos exercícios de 2012 e 2013, se aproximado do limite máximo anual admitido para as operações de crédito pelo Senado Federal. Em consequência, assumiu volume de juros a pagar e de encargos crescente (tratado no item adiante). Apesar do cumprimento dos limites legais, e o estoque da dívida estadual aparentar ainda margem razoável de “folga” diante deste teto (57,89% da RCL ante um limite geral de 200% da RCL), recomendável que o estado não se aproxime em demasia deste limite, haja vista que a Receita Corrente Líquida de um exercício, apesar de indicar um número que em regra se mostre recorrente em exercícios subsequentes, não garante manutenção em mesmo nível (em vista de que se trata de componente de receita, sujeito a efeitos de crises e oscilações), ao contrário da Dívida Consolidada, uma vez constituída, tende a se perenizar, já que caracteriza componente patrimonial.

5.4 Operações de Crédito

A Resolução 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 limite, incidente sobre estados e o DF, visa a que entes federativos que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas **não venham a elevar seus níveis de endividamento a ponto de se aproximar dos 200% definidos como limite geral**.

Além disso, o art. 10, da mesma resolução, limita o saldo devedor das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) a 7% da RCL. Em 2014, a contabilidade do estado não registrou ingresso decorrente de antecipação de receita orçamentária.

Esses dois limites são objeto de aferição no Demonstrativo de Operações de Crédito incluído no relatório de gestão fiscal. O demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2014 encontra-se abaixo reproduzido:



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

Demonstrativo das Operações de Crédito (resumo)

Em R\$

Operações de Crédito 2014		Valor	
Sujeitas ao Limite Para Fins de Verificação (I)		1.549.705.669,24	
Mobiliária		0,00	
Contratual		1.549.705.669,24	
Interna		863.588.451,51	
Externa		686.117.217,73	
Não Sujeitas ao Limite Para Fins de Verificação (II)		336.407.642,14	
Parcelamento de Dívidas		0,00	
Melhorias na administração de receitas e Gestão Fiscal		9.466.631,74	
Programa de Iluminação Pública – RELUZ		0,00	
Amparadas pelo art. 9-N da Resolução 2827/01 CMN		188.819.808,70	
Outras Operações de Crédito Ñ Sujeitas ao Limite		138.121.201,70	
Apuração do Cumprimento dos Limites		Valor	% sobre RCL
Receita Corrente Líquida - RCL		18.745.020.080,82	
Total Considerado para fins de apuração do cumprimento do limite		1.549.705.669,24	8,39%
Limite Geral Para Operações de Crédito Internas e externas		2.956.003.212,93	16%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária		0	0%
Limite Definido pelo Senado Federal Para as Operações de Crédito por Antecipação de Receita		1.293.251.405,66	7%
Total Considerado Para Contratação de Novas Operações de Crédito		1.886.113.311,87	10,21

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre 2014.

O total considerado para fins de verificação do limite (R\$ 1.549.705.669,24) caracteriza a parte das operações de crédito que deve ser considerada para fins de aferição do limite. Depurando-se dados junto ao e-Fisco, viu-se que o total bruto das operações de crédito no exercício alcançou R\$ 1.886.113.311,38 (conta contábil 6.2.1.21.00.00 com filtros nas especificações 21239900, 21149900 e 21190000), em cujo total a parcela de R\$ 336.407.642,14 integra a parte “não sujeita ao limite”¹⁵ por se enquadrar nos incisos I, III e IV do parágrafo 3º do art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, o que reduz o percentual atingido pelo estado de 10,20% para 8,39%.

Desta forma, ao atingirem um percentual de 8,39% da Receita Corrente Líquida, as Operações de Crédito consideradas para efeito do limite estiveram dentro do limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01.

Por sua vez, a legislação estadual também estabelece limite monetário definido (inciso II do art. 10 da Lei Estadual 15.202, de 17/12/2013, que instituiu a Lei Orçamentária Anual do estado para o exercício de 2014). O referido dispositivo expõe: “fica o Poder Executivo [...] autorizado a realizar operações de crédito até o limite de R\$ 2.392.462.700,00”, tendo o estado contraído operações de crédito dentro desse limite autorizado na lei.

¹⁵ O valor R\$ 336 milhões foi composto de empréstimos destinados a programas de empréstimos do BNDES a estados e DF previstos no art. 9-N da Resolução 2827/2001 do CMN (R\$ 188,8 milhões), outros R\$ 9,5 milhões face a programas de melhorias da administração de receitas e gestão fiscal e outros de R\$ 138,12 milhões de outros empréstimos de dedução amparada em lei.



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

A análise das operações de crédito realizadas no exercício encontra-se pormenorizada no capítulo 8 (da Gestão Financeira e Patrimonial) constante deste Relatório, estando ali inseridas em meio ao item 7.3.2.2. *Movimento ao longo de 2014*, segmento *Captações (Operações de Crédito)*.

5.5 Juros e Encargos da Dívida

Além do limite geral de endividamento e do limite anual de operação de crédito, mencionados respectivamente nos itens 5.3. e 5.4, a Resolução 43/2001 do Senado Federal estabelece ainda que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos processados não deve ultrapassar 11,5% da RCL de cada estado.

No estado, somadas as amortizações ocorridas em 2014 (R\$ 539,6 milhões) aos juros e encargos empenhados no mesmo período (R\$ 539,4 milhões), chega-se ao total de R\$ 1,08 bilhão. Este número perfaz 5,84% da RCL (dentro, portanto, do limite de 11,5% ali definido), tendo representado pouco mais da metade da capacidade de pagamento do Estado, que foi mensurado em R\$ 2,12 bilhões (11,5% da RCL).

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.

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (resumo)

Em R\$

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior (2013)	Exercício de 2014
Externas (I)	-	-
Internas (II)	4.811.644,91	3.182.382,35
TOTAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS (III)=(I+II)	4.811.644,91	3.182.382,35
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	17.173.972.712,67	18.475.020.080,82
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL (III/IV)	0,03	0,02
LIMITE PARA GARANTIAS CONCEDIDAS (22% sobre a RCL) DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL	3.778.273.996,79	4.064.504.417,78
Contragarantias Recebidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior (2013)	2014
Externas (V)	4.804.702,53	1.665.625,76
Internas (VI)	-	-
TOTAL DAS CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS (III)=(I+II)	4.804.702,53	1.665.625,76

Fonte: Balanço Geral do Estado 2014, Quadro 57.



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

Como acima verificado, o Estado cumpriu o limite percentual aplicável às garantias concedidas, tendo se utilizado de valores correspondentes a 0,0172%, inclusive quando o limite definido é de 22% (no exercício anterior, o percentual foi de 0,028%).

5.7 Despesa com Pessoal

De acordo com o Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, os gastos com pessoal do Estado alcançaram o montante de R\$ 10,17 bilhões, correspondendo a 55,03% % da Receita Corrente Líquida.

Despesa com Pessoal – Consolidado dos Poderes

Período de Referência: Janeiro a Dezembro/2014

Em R\$

ESPECIFICAÇÃO	CONSOLIDADO
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	14.374.414.240,44
Pessoal Ativo	8.858.414.154,17
Pessoal Inativo e Pensionistas	5.514.219.853,34
Outras Desp. Decor. de Cont. Terceirização	1.780.232,93
(-) DESPESA NÃO COMPUTADA	4.207.505.896,46
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão	22.167.889,67
(-) Decorrentes de Decisões Judiciais	45.654.930,63
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	90.488.602,36
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	4.049.194.473,80
(=) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL	10.166.908.343,98
Receita Corrente Líquida (RCL)	18.475.020.080,82
% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	55,03%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2014, quadro 52.

Comparativamente ao exercício anterior (2013), houve o avanço do percentual de comprometimento de 53,55% para 55,03%. O crescimento se deu em razão principalmente do crescimento da despesa bruta com pessoal em níveis superiores ao crescimento percentual da Receita Corrente Líquida. As despesas com pessoal subiram 15,15% quando confrontado a 2013 (aproximadamente R\$ 1 bilhão), enquanto que a RCL subiu 9,14% no mesmo período. A princípio, o limite máximo definido pela LRF para as despesas com pessoal dos estados e do Distrito Federal é de 60%, estando o estado operando ao final de 2014 em nível intermediário entre o limite de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo (que seriam 54% da RCL) e os 95% que configuram o limite prudencial (seriam 57% da RCL). Todavia, há de se ponderar que os limites de alerta e prudencial não são aplicados de forma unitária ao ente governamental, mas sim a cada um dos Poderes vistos os seus limites específicos, o que conduz à necessidade de verificação de qual(is) Poder(es) estão influenciando em maior parte a pouca margem ante o limite de despesas com pessoal.

Os gastos com pessoal alcançaram os seguintes valores, por Poder:



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

Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poderes - Período de Referência: jan a dez/2014

Em R\$

Receita Corrente Líquida (RCL)	Valor	% s/ RCL	Limites	
			Geral	Prudencial
PODER LEGISLATIVO	489.481.863,99	2,65%	3,00% ¹⁶	2,85%
<i>Assembleia Legislativa</i>	233.944.113,36	1,27%	1,44%	1,37%
<i>Tribunal de Contas do Estado</i>	255.537.750,63	1,38%	1,56%	1,48%
PODER JUDICIÁRIO (TJPE)	884.187.622,44	4,79%	6,00%	5,70%
Ministério Público	250.721.060,96	1,36%	2,00%	1,90%
PODER EXECUTIVO	8.542.517.796,59	46,24%	49,00%	46,55%
TOTAL	10.166.908.343,98	55,03%	60,00%	57,00%

Fonte: BGE 2014, Demonstrativo da Despesa com Pessoal, quadro 53 (pág. 452).

A primeira informação extraída do quadro abaixo é a de que, ao final do exercício de 2014, o Estado de Pernambuco encontrava-se enquadrado, tanto no seu limite global, quanto nos limites individuais por Poder/Órgão, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Todavia, foi verificado que o Poder Executivo aumentou seu percentual de comprometimento de 44,90% para 46,24%, sendo este o principal fator que vem pressionando para cima o percentual do estado. Já em relação aos demais Poderes/órgãos encarregados da mesma aferição, foram verificadas pequenas variações, a maior ou a menor. O Ministério Público do Estado aumentou seu percentual de comprometimento reduzido de 1,29% para 1,36% quando comparados ao mesmo percentual coletado ao final de 2013; o Tribunal de Contas, de 1,34% para 1,38%, e o Tribunal de Justiça (TJPE), de 4,74% para 4,79% (apenas a Assembleia Legislativa do estado verificou redução, de 1,28% para 1,27%).

Vê-se que o aumento nas despesas com pessoal, de cerca de R\$ 1 bilhão, foi em grande parte concentrado no Poder Executivo (R\$ 7,71 bilhões em 2013 para R\$ 8,54 bilhão em 2014). Deve-se ressaltar, contudo, que esse aumento deve ser em parte distribuído com o exercício anterior (de 2013), em virtude de que, em meio às despesas indevidamente anuladas ao final de 2013 se incluíram parcelas significativas de encargos patronais com RPPS (FUNAFIN), as quais teriam integrado as despesas brutas com pessoal daquele exercício de 2013 caso não houvessem sido anuladas (percentual de comprometimento do Poder Executivo teria sido superior aos 44,90% ali divulgados).

Portanto, o aumento relativo nas despesas com pessoal nos últimos demonstrativos de despesas com pessoal é um evento que, ao contrário do que informam tais demonstrativos (3º quadrimestre de 2013 e 2014), não foi exclusivamente concentrado em 2014, mas sim teve causa que deve ser atribuída, de forma repartida, entre esses dois exercícios (2013 e 2014).

¹⁶ Os limites geral e prudencial para os dois órgãos do Poder Legislativo no estado (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado) foram definidos por aplicação do § 1º do art. 20 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



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

5.8 Resultado Primário¹⁷

Conforme informado pelo Demonstrativo do Resultado Primário (quadro 44 do Balanço Geral do Estado), relativo ao exercício de 2014, o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no citado exercício, déficit primário de R\$ 2,06 bilhão, e como tal, não conseguiu atender a Meta Fiscal fixada na LDO, que para 2014 definiu uma meta de superávit de até R\$ 603.610.300,00.

Resumo do Demonstrativo do Resultado Primário

Especificação	Em R\$	
	Jan a dez de 2014	Jan a dez de 2013
Receita Primária Total (A)	26.451.351.787,67	24.940.541.393,48
Despesa Primária Total (B)	28.511.881.061,89	26.035.441.195,21
Resultado Primário (A-B)	-2.060.529.274,22	-1.094.899.801,73
Meta Fiscal na LDO	603.610.300,00	278.574.300,00

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2014 e 2013, quadro 44.

Cumprе ressaltar que o não alcance de metas definidas na LDO também havia sido verificado no exercício de 2013 e anteriores.

5.9 Resultado Nominal

O objetivo da apuração do Resultado Nominal é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida. Esse resultado representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior ao de referência.

ESPECIFICAÇÃO	Em R\$	
	Dez/13	Dez/14
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	11.761.920.920,23	13.781.558.721,01
DEDUÇÕES (II)	2.700.881.755,82	3.086.066.815,54
Disponibilidade de Caixa Bruta	3.205.581.444,65	2.676.135.608,99
Demais Haveres Financeiros	704.038.562,20	440.219.018,95
(-) Restos a Pagar Processados	-1.208.738.251,03	-30.287.812,40
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I-II)	9.061.039.164,41	10.695.491.905,47
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES (IV)		
PASSIVOS RECONHECIDOS (V)		512.355.413,8
DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA (VI) = (III+IV+V)	9.061.039.164,41	10.183.136.491,69
RESULTADO NOMINAL 2014	1.122.097.327,28	
META FISCAL FIXADA NA LDO PARA 2014	2.496.171.900,00	

Fonte: Demonstrativo do Resultado Nominal, Quadro 43 do Balanço Geral do Estado 2014

¹⁷ 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 fiscais líquidas são capazes de suportar as despesas fiscais líquidas. No caso da diferença entre as receitas e despesas mencionadas ser positiva, ou seja, se houver superávit, este deverá ser utilizado no pagamento 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.



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

A partir do Anexo de Metas Fiscais constante da LDO 2014¹⁸, constata-se que antes do início do exercício, o Estado de Pernambuco admitia aumento de sua dívida fiscal líquida em R\$ 2,49 bilhões durante o exercício de 2014. A realização evidenciou um aumento da dívida em R\$ 1,12 bilhão, trazido no Demonstrativo do Resultado Nominal. Portanto, o Estado demonstrou haver se enquadrado no limite definido a esta meta.

De acordo com o demonstrativo analisado, o montante da dívida fiscal líquida do Estado saltou de R\$ 9,06 bilhões em 31/12/2013 para R\$ 10,18 bilhões em 31/12/2014, tendo sido verificado entre estes dois momentos uma variação de 12,38%.

Além da Dívida Fiscal do Estado, devem ser evidenciados, separadamente, no Demonstrativo do Resultado Nominal, os valores relativos ao Regime Previdenciário. O exercício de 2014 apresentou, a preços correntes, uma elevação de 298,4% da Dívida Fiscal Líquida Previdenciária do Estado, como pode se concluir no resumo a seguir:

Resumo da Dívida Fiscal Previdenciária		Em R\$ 1,00
Especificação	Jan a dez de 2013	Jan a dez de 2013
Dívida Fiscal Líquida Previdenciária	44.036.512.439,12	175.444.865.590,79

Fonte: Balanço Geral do Estado 2014, Quadro 43.

Deve-se ressaltar sempre que a elevação foi em níveis acima do esperado em razão da alteração de critérios de mensuração de obrigações previdenciárias futuras, em resolução do Ministério da Previdência Social, interpretação essa efetuada pelo estado em vista da iminência da implantação de segregação de massas previdenciárias.

5.10 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 Fiscal¹⁹ (designaremos como PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”²⁰. 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.

O referido Programa sofre atualizações de metas – com intervalos normalmente anuais – por meio de revisões. O ano de 2014 sob análise foi pautado pela vigência de metas de ajustes fiscais definidas inicialmente através da 12ª Revisão do Programa, que redefiniu metas para o triênio 2014-2016.

¹⁸ Lei Estadual nº 15.090, de 16 de setembro de 2013.

¹⁹ 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 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.

²⁰ Parte considerável das metas adota parâmetro de Receita Líquida Real, introduzido pela lei 9496/97.



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

Por fim, em 27/05/2015, o estado de Pernambuco encaminhou avaliação preliminar²¹ das metas do PAF para o exercício de 2014, os quais são apresentados a seguir:

META 1: Relação DÍVIDA FINANCEIRA/RECEITA LÍQUIDA REAL < 1

Cumprida, pois as dívidas financeiras²² (cerca de R\$ 13,32 bilhões) representaram 85% aproximadamente do que o Programa qualifica como Receita Líquida Real²³ do exercício, dimensionada pelo estado em R\$ 15,366 bilhões, quando a meta só não autoriza uma RLR igual ou inferior à Dívida Financeira. Impõe-se ressaltar o crescimento do índice experimentado em 2014 frente aos últimos exercícios de 2011 (58%), 2012 (68%) e 2013 (76%).

META 2: Resultado Primário > - R\$ 1,128 bilhão

Não Cumprida, pois foi admitido um resultado primário negativo de R\$ 1,628 bilhão, enquanto que o Resultado Primário verificado em 2014, segundo os parâmetros definidos no PAF, foi de R\$ 2,030 bilhões.

META 3: Despesas com funcionalismo público < 60% da Receita Corrente Líquida

Cumprida, pois as despesas com pessoal do Estado, segundo os critérios definidos no Programa de Ajuste Fiscal²⁴, somaram, em 2014, 53,04% da Receita Corrente Líquida, quando o limite autorizado foi de 60% (percentual atribuído ao estado avançou em relação a 2013, quando foi calculado um comprometimento de 51,92%).

META 4: Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 14,104 bilhões

Não cumprida, pois a arrecadação própria do exercício (de R\$ 13,924 bilhões) ficou 1,28% abaixo da meta de R\$ 14,104 bilhões definidos por ocasião da 12ª Revisão.

META 5: Outras Despesas Correntes < 52,47% da Receita Líquida Real e outras metas não percentuais

Cumprida a meta, pois conforme avaliação do estado, segundo os parâmetros definidos na 12ª Avaliação do Programa de Ajuste Fiscal, as Outras Despesas Correntes²⁵ somaram R\$ 8,04 bilhões, representando 52,23% da Receita Líquida Real

²¹ Dados ainda não definitivos.

²² Para efeitos de metas do PAF, a SEFAZ contemplou o principal contabilizado de todas as dívidas contratuais, internas e externas, assumidas pela UG 290301 (não incluídas, assim, as vinculadas às UGs 420201 e 420801), bem como não incluiu as parcelas de juros dos financiamentos já incorporados ao passivo do estado nas contas 2.1.2.5 e 2.1.2.6.

²³ A RLR corresponde ao que sobra da receitas correntes + de capital realizadas, de fontes iniciadas por 0100, inclusive intraorçamentárias, após as transferências constitucionais a municípios (conta 3.3.3.40.81.00), deduzidos ainda os valores repassados ao FUNDEB (conta 4.1.7.24.01.00), as receitas de operações de crédito (4.2.1.00.00.00), de alienação de bens (4.2.2.00.00.00), de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim de atender despesas de capital (4.2.4.70.00.00) e as transferências correntes SUS (4.1.7.21.33.00).

²⁴ Percentual não é o mesmo do calculado pelo estado para fins de publicação do RGF, pois a base "Receita Corrente Líquida" sugerida no PAF traz composição diferente da proposta na LRF.

²⁵ O valor total contabilizado como Outras Despesas Correntes em 2014 atingiu R\$ 10,89 bilhões em 2014, mas para efeito do cálculo do PAF são desconsideradas as fontes 241, 242, 244, 261 e 271. Aplicado esse corte, o total é reduzido para R\$ 8,04 bilhões, para fins de cálculo da meta 5 do PAF.



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

quantificada no período, o que indica que o estado conseguiu enquadrar-se na meta que lhe foi definida para o exercício de 2014.

Com relação às **metas não quantitativas**, o Estado emitiu declaração de cumprimento ao final de 2014 de sete metas não quantitativas. De fato, as informações disponíveis permitem verificar o cumprimento da maioria das metas definidas, devendo-se fazer ressalvas apenas quanto à afirmação de que o sistema de custos nos moldes definidos na 12ª Revisão já estaria implementado. De fato, o e-Fisco contempla contas de controle requisitadas no novo PCASP para o subsistema de custos, mas as rotinas aplicadas pelo estado e o aproveitamento dos dados demonstram ainda que esta demanda ainda encontra-se em fase de inicial de implantação.

META 6: Despesas de Investimentos < 19,43% da Receita Líquida Real

Cumprida, pois, conforme informações do estado, as Despesas com Investimentos²⁶ alcançaram R\$ 2,978 bilhões, o que dividido pela RLR do período fez o indicador de 19,35% nessa Meta 6, enquadrando-se, logo, abaixo do limite de 19,43% definido na 12ª Revisão. A meta, segundo definição em relatório da STN “consiste em limitar as despesas de investimentos e inversões aos percentuais da RLR indicados”.

Vale frisar que os conceitos de Resultado Primário e Receita Corrente Líquida abaixo expostos possuem metodologia de cálculo divergentes daqueles efetuados pelo Estado por ocasião da publicação dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária previstos na LRF²⁷:

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 e em exercícios anteriores. Esse quadro sintético era alimentado no Portal da Transparência Pernambuco até o exercício de 2012, estando, todavia, a informação desatualizada naquele endereço (último quadro sintético publicado em 29/05/2012 referente a dados até 2011). De toda forma, restou evidenciado que das seis metas fiscais imputadas ao estado, houve o reconhecimento, pelo estado, do não atendimento das metas 2 e 4 ali pactuadas, sendo tal desempenho avaliado pela União em confronto com o alcance ou não das mesmas metas pelos demais estados da federação.

²⁶ Para efeitos do cálculo do PAF foram considerados os Investimentos (conta 3.4.4.00.00.00; exceto fontes 241, 242, 244, 261 e 271) e inversões financeiras (conta 3.4.5.00.00.00; exceto fonte 241) menos despesas com amortizações efetuadas pela PERPART (conta 3.4.5.91.65.68).

²⁷ O parâmetro RCL (Receita Corrente Líquida), definido pela lei 9.496/97, diverge da RCL introduzida pela Lei Complementar 101/2000. Logo, os dados apresentados são diferentes dos dados apresentados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal de 2014.