



4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

Compreendem os instrumentos de planejamento e orçamentação o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual. Os instrumentos relativos ao exercício de 2007 serão objeto de análise no referido capítulo. É importante ressaltar que estes instrumentos foram executados por uma gestão distinta da que os elaborou, em decorrência de ter sido o exercício de 2007 o primeiro ano de mandato do governo escolhido no pleito eleitoral ocorrido no ano 2006.

4.1.1 Plano Plurianual – PPA

Em 25 de setembro de 2003 foi sancionada a Lei nº 12.427 que dispôs sobre o Plano Plurianual do Estado para o quadriênio 2004-2007.

O exercício de 2007 foi o último exercício de implantação dos programas de governo constantes do Plano Plurianual 2004-2007, embora tenha sido o primeiro ano de governo de uma outra gestão. Assim dispõe propositalmente a Constituição Federal, a fim de dar seguimento às ações governamentais, tentando evitar problemas de solução de continuidade.

REVISÃO DO PPA PARA 2007

Tramitação Legal

A Constituição do Estado de Pernambuco, conforme preceitua o art. 124, § 1º, inciso IV, estabelece a revisão anual do Plano Plurianual com abrangência de quatro anos.

Em 01 de agosto de 2006, portanto, dentro do prazo regulamentar exigido pelo Artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição Estadual e Emenda Constitucional nº 22, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 1.366/2006, acompanhado da Mensagem nº 101/2006, submetendo à apreciação do Poder Legislativo a revisão do Plano Plurianual para o ano de 2007, último ano do referido Plano.

O Projeto de Lei visou incluir no Plano Plurianual, para o exercício de 2007, programas e ações necessários à complementação do arcabouço programático, através do qual busca-se alcançar os objetivos traçados para o período.

O projeto de lei não recebeu emendas no prazo estabelecido pelo regimento Interno da Assembléia Legislativa. No entanto, foi apresentada pelo relator uma emenda modificativa decorrente de algumas alterações que se fizeram necessárias objetivando adaptações de algumas ações e respectivas finalidades atribuídas à, na época, recém criada Secretaria de Turismo.

Para alcançar os resultados esperados pelo Plano, o Governo desenvolveu diversos programas, a serem executados por meio de suas respectivas leis orçamentárias. Dentre esses programas, os eleitos prioritários, são os abaixo relacionados, conforme quadro do próprio PPA:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

EIXO	OPÇÃO ESTRATÉGICA	PROGRAMA PRIORITÁRIO
EQÜIDADE	HABITABILIDADE E QUALIDADE DE VIDA	1. Águas de Pernambuco 2. Drenagem Pluvial e Esgotamento Sanitário 3. Infra-Estrutura em Áreas de Baixa Renda da RMR – PROMETRÓPOLE 4. Viva o Morro 5. Recursos Hídricos Comunitários: A Convivência com o SemiÁrido 6. Programa Agenda 21 Estadual 7. Expansão do Metrô do Recife – Linha Sul 8. Defesa Social e Segurança Cidadã 9. Modernização da Rede de Saúde
	CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO	10. Programa Estadual de Alfabetização 11. Educação Básica e Superior de Qualidade com Inclusão Social
	REDUÇÃO DA POBREZA	12. Rede de Proteção e Inclusão Social 13. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco – PROMATA 14. Programa Multissetorial Integrado para a Juventude 15. Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pernambuco / PDRS – Renascer.
	TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA	16. Governo nos Municípios
COMPETITIVIDADE	LOGÍSTICA	17. Programa Estradas para o Desenvolvimento 18. Aeroporto Internacional dos Guararapes 19. Ferrovia Transnordestina 20. Complexo Industrial-Portuário de SUAPE 21. Interiorização do Gás Natural em Pernambuco
	INOVAÇÃO E TECNOLOGIA	22. Porto Digital 23. Pólo Farmoquímico 24. Desenvolvimento do Hemopólo de Pernambuco
	QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO	25. Centros Tecnológicos e de Educação Profissional
	ADENSAMENTO DOS ARRANJOS E CADEIAS PRODUTIVAS	26. Fábrica Cultural Tacaruna 27. Turismo, Desenvolvimento e Emprego 28. Expansão da Agricultura Irrigada
	EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA	29. Governo Digital

Importante observar que a nomenclatura adotada nesta relação, para alguns desses programas, não encontra correspondência direta com a constante do programa de trabalho dos órgãos (Anexo II do PPA), e por consequência com os programas constantes das leis orçamentárias anuais. Esse fato dificultou tanto o acompanhamento, quanto a fiscalização da execução desses programas, tanto por parte do Tribunal de Contas, quanto da própria administração, fragilizando todo o processo.

4.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Tramitação Legal

Em 01 de agosto de 2006, portanto, dentro do prazo regulamentar instituído pela Emenda Constitucional nº 22, de 22 de janeiro de 2003, o Governador do Estado apresentou à Assembléia Legislativa a Mensagem nº 100/2006 encaminhando o Projeto de Lei Ordinária nº 1.365/2006 estabelecendo as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2007.

Durante o trâmite do referido Projeto de Lei na Assembléia Legislativa foram apresentadas 3 emendas, tendo sido aprovada uma delas. A emenda aprovada condicionou a entrada em vigor das disposições contidas no artigo 6º, caput, 18, caput e parágrafos terceiro e quarto, artigo 26, parágrafo primeiro e 27 da LDO todos relativos à Defensoria Pública do Estado de Pernambuco ao cumprimento do disposto no artigo 2º da Emenda à Constituição do Estado, nº25, de 26 de setembro de 2005, que deu nova redação ao Artigo 73 da CE, que trata da defensoria Pública.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

EC nº25, Art. 2º - As adaptações necessárias na Lei Complementar Estadual prevista no § 1º do art. 73 da Constituição Estadual, para fins do que estabelece o § 2º do mesmo artigo, serão objeto de projeto a ser encaminhado à Assembleia Legislativa no prazo máximo de seis meses a contar da publicação desta Emenda.

O referido Projeto de Lei, após a análise das emendas apresentadas, foi sancionado em 25 de setembro de 2006, resultando na Lei nº 13.094 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2007.

Análise da LDO

Em relação à Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989:

- ✓ **As prioridades da administração pública estadual** foram apresentadas segundo eixos de desenvolvimento, opções estratégicas e programas prioritários.

Observa-se que a nomenclatura de alguns programas prioritários não apresenta correspondência direta com o programa de trabalho dos órgãos, repetindo o mesmo erro já mencionado no tópico relativo à análise do PPA e com as mesmas consequências danosas para o processo de acompanhamento e fiscalização, sobretudo no momento em que esse acompanhamento aperfeiçoa-se por meio do sistema *e-fisco*.

Observa-se, também que **as metas** (nesse caso, valores a serem alcançados ao final do exercício, medidos por meio de indicadores estabelecidos no PPA para tal finalidade), ainda não foram estabelecidas nesta LDO.

As áreas com menores IDHs foram indicadas como prioritárias na liberação de recursos para os programas sociais.

- ✓ **As orientações para elaboração da lei orçamentária anual** foram apresentadas no Capítulo II que tratou da estrutura e organização dos orçamentos e no Capítulo III que traçou as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações.

Ressalta-se a nova seção dedicada à descentralização de créditos orçamentários e transações entre órgãos integrantes do Orçamento Fiscal, tendo em vista as confusões causadas nessas áreas pela ausência de regulamentação específica e o abuso na descentralização externa por meio de destaques orçamentários.

A Seção V – Das Transferências de Recursos Públicos para o Setor Privado - foi reformulada, com o intuito de normatizar as formas de transferir recursos para a iniciativa privada, especialmente, para OS's e OSCIP's, conforme recomendação dessa Corte de Contas. Ressalta-se, ainda, que o inciso II do artigo 41 prevê a transferência de recursos para outras entidades do setor privado, que não as autorizadas em lei específica, que não são as OS's e OSCIP's.

- ✓ **As disposições sobre pessoal e encargos sociais** encontram-se no Capítulo IV, contendo critérios sobre: aumento do número total de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras; concessão e implantação de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, proventos ou subsídios; e admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pela Administração Pública Estadual.
- ✓ **As disposições sobre alterações na legislação tributária do Estado** foram apresentadas no Capítulo V.

Em relação à Lei Complementar nº 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

- ✓ **Do equilíbrio entre receitas e despesas** - O art. 11 determina que a programação orçamentária seja compatível com os valores de receita e despesa preconizados nas metas fiscais estabelecidas para o exercício.
- ✓ A LDO ressaltou, em seu artigo 5º, parágrafo 5º, que a **comprovação do cumprimento das obrigações constitucionais relacionadas aos recursos de impostos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino e serviços de saúde** deve ser apurada por meio da execução orçamentária constante do Balanço Anual.
- ✓ **Crítérios para limitação de empenho** - O art. 18 disciplina os casos em que o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidos no anexo I da LDO, venha a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita. No parágrafo 1º foi determinada a ordem das despesas a serem



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

contingenciadas pelo Poder Executivo. Quanto aos demais poderes, incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público, o Poder Executivo deve comunicar o montante a ser contingenciado e fica a cargo de cada um determinar o critério da limitação de suas despesas.

- ✓ O art. 22 da LDO, obedecendo ao estabelecido no art. 8º da LRF, dispõe sobre a **programação financeira, cronograma de desembolso e metas bimestrais de arrecadação**.
- ✓ Quanto às **transferências voluntárias a municípios**, o art. 24 da LDO dispõe sobre as exigências e condições a serem satisfeitas pelos municípios, para o recebimento desses recursos.
- ✓ Na LDO para 2007 não há menção expressa sobre **controle de custos**. Nos anos anteriores, o artigo era bastante genérico, mas existia. Os artigos 52 e 53 da LDO referem-se ao aperfeiçoamento do sistema de acompanhamento do Plano Plurianual, com o objetivo de transformá-lo em um efetivo instrumento de aferição e visualização dos resultados obtidos.
- ✓ A LDO de 2007 ainda trouxe os anexos de **metas fiscais e riscos fiscais** determinados pelos §§ 1º a 3º do artigo 4º da LRF, comentados a seguir. Esclarece-se que a Portaria STN nº 587, de 29 de agosto de 2005, estabeleceu os modelos dos referidos anexos para o exercício de 2006, ano em que foi elaborada a presente LDO.

ANEXOS

I - Metas Fiscais

Em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo I trouxe as metas fiscais para o exercício de 2007.

A - Metas Anuais

Resultado Primário: A meta estabelecida para 2007 foi de R\$ 344,10 milhões. O resultado projetado tomou por base expectativa de incremento maior da receita em relação à despesa.

Resultado Nominal: A meta prevista para 2007 foi de R\$ -16,32 milhões, sinalizando expectativa de redução do estoque da dívida para o exercício.

B – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior (2005)

Em relação ao Resultado Primário, a meta foi cumprida, inclusive superando a estipulada (meta LDO = R\$ 190,70 milhões e Resultado Primário Balanço 2005 = R\$ 646,93 milhões). Quanto ao Resultado Nominal alcançado ao final de 2005, R\$ -280,82 milhões, diminuiu significativamente o estoque da dívida, revertendo a expectativa na ocasião da LDO que foi de um crescimento desse estoque da ordem de R\$ 97 milhões.

C - Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nas LDO's dos Três Exercícios Anteriores

Resultado Primário: A meta estabelecida para 2007 (R\$ 344,10 milhões) superou a fixada nos anos anteriores, seguida da tendência de resultados primários crescentes nos 2 exercícios seguintes.

Resultado Nominal: A meta prevista para 2007 (R\$ -16,32 milhões), embora não volte a sinalizar um aumento, como o estabelecido para 2005 (R\$ 96,80 milhões), aponta para uma redução do estoque da dívida bem menor do que a prevista para 2006 (R\$ -461,03 milhões). Nos anos seguintes está projetada uma redução em valores mais elevados.

D – Evolução do Patrimônio Líquido da Administração Direta e Indireta

A LRF estabelece no seu artigo 4º, § 2º, III, que a LDO traga informações sobre a evolução do patrimônio líquido, a fim de que sejam apresentadas as causas de sua variação. O Demonstrativo constante da LDO em análise trouxe a evolução no período de 2003 a 2005, consolidando os valores da administração direta e indireta, exceto as entidades envolvidas com o regime previdenciário. Quanto ao patrimônio líquido oriundo do regime previdenciário, destacado ao final do demonstrativo, apenas o exercício de 2005 trouxe a devida incorporação do seu passivo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Registra-se que não foram apresentados os percentuais correspondentes a sua evolução, bem como os valores constantes do demonstrativo na conta “Patrimônio/Capital” da administração Direta e Indireta, foram apresentados em valores equivocados, divergentes daqueles obtidos no SIAFEM dos respectivos exercícios financeiros.

E – Origens e Aplicações de recursos com a Alienação de Ativos

Em continuidade à demonstração da evolução do patrimônio líquido, a LRF exige o detalhamento da origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, referentes aos três últimos exercícios. A LDO para 2007 apresentou os valores correspondentes aos exercícios de 2004 e 2005, não apresentando os valores correspondentes ao exercício de 2003, embora faça menção a esse exercício na nota de rodapé.

II – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

Esse demonstrativo não seguiu as orientações, quanto ao seu formato, determinadas pela Portaria STN nº 633, de 30 de agosto de 2006. Desta forma, deixou-se de evidenciar as receitas renunciadas por tipo de tributo, bem a sua correlação com a respectiva compensação.

A – Demonstrativo da Estimativa da Renúncia de Receita

A estimativa da arrecadação de receita tomou como base uma inflação de 4,5%, um crescimento do PIB pernambucano de 4,75% e um esforço fiscal de 1,40%. Os valores previstos como incremento na renúncia de receita para 2007, R\$ 73,08 milhões, corresponderam a 0,627% da receita corrente estimada para 2007, relativas ao PRODEPE, preponderantemente, bem como a outros benefícios não detalhados no demonstrativo.

B – Medidas de Compensação de Renúncia de Receitas

Em 04 de dezembro de 2006, foi sancionada a Lei 13.150, que alterou o Anexo II da LDO 2007. As medidas compensatórias para o incremento na renúncia de receita passaram a ser demonstradas como **as possíveis** medidas, referindo-se ao incremento na arrecadação de ICMS decorrentes da redução do diferimento do ICMS devido nas importações; do aumento na alíquota do ICMS para cigarros e da extinção da redução da base de cálculo do ICMS na prestação de serviço de televisão por assinatura. Não houve indicação dos montantes correspondentes a cada uma dessas possibilidades.

III - Avaliação da Situação Atuarial e Financeira do Regime de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco

Em atendimento ao art. 4º, § 2º inciso IV da LRF, a LDO trouxe a avaliação atuarial e financeira, do sistema de previdência próprio de servidores estaduais.

Constou na LDO, relatório sintético acerca da avaliação atuarial e financeira do Regime Próprio de Previdência do Estado, elaborado pela empresa Actuarial – Assessoria, Consultoria e Administração Previdenciária, cujos dados cadastrais que lhe serviram de base são concernentes ao mês de dezembro de 2005.

De acordo com o Balanço Atuarial, o regime próprio de previdência do Estado apresentou déficit de R\$ 16,996 bilhões, o qual deverá ser aportado, ao longo do tempo, através de contribuições adicionais do Estado. Tal déficit resulta da diferença entre o Passivo Atuarial (R\$ 27,327 bilhões), representado por despesas com aposentadorias e pensões concedidas e a conceder, e o Ativo Atuarial (R\$ 10,330 bilhões), incluindo aqui as contribuições incidentes sobre remuneração e benefícios, além da compensação previdenciária com a União.

Em relação ao déficit atuarial do exercício de 2005 (R\$ 19,135 bilhões) houve redução da ordem de R\$ 2,139 bilhões. Tal fato deve-se ao crescimento da receita (R\$ 5,605 bilhões), em decorrência especialmente da majoração da alíquota de contribuição patronal para 20% enquanto na avaliação anterior fora de 13,5 %, que conseguiu aplacar o aumento do passivo atuarial (3,467 bilhões).

Contudo, a participação do Estado continua elevada, no custeio dos benefícios previdenciários, respondendo por 80,94% dos custos do Plano, sendo 20% de contribuição patronal e 60,94% de repasses financeiros adicionais (Dotação Orçamentária Específica - DOE) destinados à cobertura do déficit atuarial ao longo do tempo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

IV - Riscos Fiscais

Foram previstas como situações de risco capazes de afetar as contas públicas em 2007, os ressarcimentos de créditos fiscais decorrentes de decisões judiciais e os pagamentos resultantes de litígios trabalhistas originários das entidades da Administração Direta e Indireta, dependentes do Tesouro Estadual. A providência compensatória adotada para fazer face a esses riscos fiscais foi a definição, na Lei Orçamentária para 2007, de uma reserva orçamentária, chamada Reserva de Contingência, estabelecida no artigo 21 da LDO, correspondente a 0,5% da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício.

Conclusão

Como se pode observar nos comentários anteriores, a LDO tem apresentado os requisitos exigidos na Constituição Federal e na Lei de responsabilidade Fiscal. Resta estabelecer com maior clareza as prioridades e, sobretudo, passar a definir as metas a serem alcançadas pelos programas projetados para o exercício. É importante, ainda, adotar os modelos propostos pelas portarias anuais da Secretaria do Tesouro Nacional, em todos os anexos integrantes da LDO, a fim de padronizar as informações.

4.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA e suas Alterações

Encaminhamento e Trâmite do Projeto de Lei

Em 11 de outubro de 2006, dentro do prazo estabelecido pelo art. 124 da Carta Estadual, introduzido pela Emenda Constitucional nº 22, de 2003, o Chefe do Poder Executivo encaminhou à Assembléia Legislativa a mensagem governamental nº 140/2006, apresentando o Projeto de Lei nº 1.419/2006, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2007.

Durante o trâmite do referido Projeto de Lei na Assembléia Legislativa, foram apresentadas 809 emendas, tendo sido aprovadas 360 emendas (328 aprovadas integralmente e 32 com alterações).

Lei Orçamentária para 2007 – Aspectos Gerais

A Lei nº 13.149, de 04 de dezembro de 2006, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2007, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco, art. 125, § 4º.

Não houve correção monetária entre os valores apresentados no Projeto de Lei e os constantes da Lei Orçamentária. No entanto, o valor do Orçamento de Investimento apresentado no projeto de lei, R\$ 414.896.400,00, foi reduzido em R\$ 6.000.000,00, passando ao total de R\$ 408.896.400,00. Este corte aconteceu nos investimentos a cargo da COMPESA financiados com o aumento de capital social repassados pela Secretaria de Infra-estrutura.

A Lei Orçamentária para o exercício de 2007 fixou os seguintes valores:

Tipo de Orçamento	Valor (em R\$ 1,00)
Orçamento Fiscal	12.594.233.700,00
Orçamento de Investimento das Empresas	408.896.400,00

O art. 10 da Lei Orçamentária Anual autorizou o Poder Executivo, durante o exercício de 2007, a:

- Realizar operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal até o limite de 15% da receita corrente estimada;
- Realizar operações de crédito da dívida fundada, até o limite de R\$ 341.895.200,00;
- Dar, como garantia das operações de crédito, anteriormente descritas, a parcela que couber ao Estado nas receitas do ICMS e do FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de Educação e Saúde;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Abrir créditos suplementares, diretamente por Decreto do Poder Executivo, até o limite de 20% do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, relativamente aos Orçamentos Fiscal e de Investimento das Empresas;
- Suprir déficit ou cobrir necessidade de manutenção dos Fundos, Fundações e Empresas constantes da LOA, mediante a abertura de créditos suplementares diretamente por decreto, até o limite de 20% da despesa fixada para essas entidades, respeitado ainda, o limite geral mencionado no item anterior.
- Proceder aos ajustes finais de programação, mediante a abertura de créditos suplementares, dos recursos residuais de que trata a Lei nº 11.484/97 (recursos decorrentes do processo de alienação da CELPE), até o valor do limite do saldo financeiro destes recursos, não sendo computados para efeito do cálculo do limite de 20% citado anteriormente.

Atendimento das disposições contidas na LDO/2007

Estrutura e organização dos orçamentos:

Foram seguidas as determinações da LDO na organização e estrutura do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento das Empresas.

Diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações:

A LOA seguiu as determinações da LDO no que se refere ao objeto e conteúdo da programação orçamentária a cargo dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Compatibilização às Metas Fiscais

O Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2007 manteve a meta de resultado primário em R\$ 344,1 milhões, bem como a meta de resultado nominal em R\$ -16,3 milhões, conforme previsto na LDO respectiva.

Reserva de Contingência

A LDO para 2007 determinou que a Lei Orçamentária fixasse valor correspondente a 0,5% da Receita Corrente Líquida como Reserva de Contingência (destinada a cobrir possíveis riscos fiscais, mencionados na LDO), o que correspondeu, na Lei Orçamentária, ao montante de R\$ 38.450.900,00.

Importante ressaltar que a LOA para 2007 não apresentou explicitadamente o valor da Receita Corrente Líquida obtido com base nas receitas previstas e despesas fixadas para o exercício, o que dificulta a verificação do valor fixado como montante da Reserva de Contingência.

Demonstrativo de aplicações de recursos em áreas específicas

Foram apresentados na Lei Orçamentária 2007 os demonstrativos das vinculações constitucionais, tanto as previstas na Carta Federal (manutenção e desenvolvimento de ensino; FUNDEF e ações e serviços de saúde) quanto na Estadual (custeio de despesas previdenciárias; fomento das atividades científicas e tecnológicas; e, execução e manutenção de obras de combate às secas), de acordo com o previsto na LDO/2007.

Os demonstrativos apresentados foram resumidos aos montantes a serem despendidos por cada órgão, não detalhando as ações (projetos/atividades/operações especiais) envolvidas.

Conclusão sobre a apresentação da LOA

A Lei Orçamentária para 2007 foi apresentada em conformidade com as orientações contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o respectivo exercício, bem como atendeu às disposições contidas no artigo 5º da Lei Complementar nº 101/2000.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Novamente, enfatiza-se que a título de transparência, seria muito oportuno expressar no próprio texto da Lei Orçamentária ou em seus anexos o montante estimado como Receita Corrente Líquida, parâmetro utilizado para verificação de várias exigências legais.

Alterações Orçamentárias em 2007

Em 2007, no decorrer da execução orçamentária, foram editados créditos adicionais dos tipos suplementar, tanto por decreto quanto por lei, e especial no valor total de R\$ 2.728.539.429,50, o que correspondeu a aproximadamente 22% do orçamento fiscal, não tendo sido aberto créditos do tipo extraordinário.

A Lei nº 13.149, de 04 de dezembro de 2006, Lei Orçamentária para exercício de 2007, assim dispôs sobre os créditos adicionais:

Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2007 a:

.....
IV – abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender insuficiências de dotações constantes do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimento das Empresas e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os artigos 7º e 40 a 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os artigos 31 a 36 da Lei nº 13.094, de 25 de setembro de 2006, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa em categorias econômicas de atividades, projetos e operações especiais;

V – abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas respeitado o limite geral de que trata o inciso anterior, com a finalidade de suprir déficits e cobrir necessidades de manutenção dessas entidades, à conta de repasse de recursos do orçamento Fiscal, através de decreto do poder executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa em categorias econômicas de atividades, projetos e operações especiais.

VI – proceder os ajustes finais de programação, mediante abertura de créditos suplementares, dos recursos residuais de que trata a Lei nº 11.484, de 13 de dezembro de 1997, até o valor do limite do saldo financeiro destes recursos, não computando-se os referidos créditos para efeito do cálculo do limite de que trata o inciso IV do presente artigo.

Parágrafo único. As alterações ou inclusões de modalidade de aplicação, bem como as permutas de fonte de recursos, nos grupos de despesa de que trata o inciso IV, não constituem créditos adicionais ao Orçamento, nos termos do artigo 33, da Lei nº 13.094, de 25 de setembro de 2006, devendo essas alterações e permutas serem procedidas mediante portaria do Secretário de Planejamento.

Art. 11. Fixa o Poder Executivo, nos termos do previsto no inciso I do artigo 128 da Constituição Estadual, autorizado a proceder a remanejamentos de dotações consignadas exclusivamente no grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, e que abranjam as modalidades de aplicação 90 - Aplicações Direta e 91 – Aplicação Direta decorrente de Operação ente Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre as ações de uma mesma unidade orçamentária, através de operações contábeis, diretamente no Sistema Interado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, ou em outro que o venha a substituir, sem que constitua crédito orçamentário, desde que respeitado o limite da dotação autorizada deste grupo na respectiva unidade.

Parágrafo Único: A autorização de que trata o “caput” dependerá de regulamentação, a ser expedida mediante decreto do Poder Executivo, para sua aplicação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art. 16. Os créditos especiais e extraordinários, autorizados no exercício de 2006, ao serem reabertos, na forma do parágrafo 2º do artigo 128 da Constituição Estadual, serão reclassificados em conformidade com os mesmos critérios e modelos adotados na presente Lei.

Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

As alterações orçamentárias ocorridas em 2007 estão apresentadas, de forma resumida na tabela a seguir:

Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos

Em R\$ 1,00

Tipo de Crédito Adicional	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes
Suplementares	1.954.339.291,77	339.648.883,28	2.293.988.175,05
Especiais	409.662.552,09	24.888.702,36	434.551.254,45
Total	2.364.001.843,86	364.537.585,64	2.728.539.429,50

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2007.

No exercício de 2007 os créditos adicionais destinaram-se, sobretudo, a reforços de ações previstas na Lei Orçamentária, consubstanciadas nos créditos suplementares, que representaram 84% do total dos créditos adicionais abertos. As novas ações incluídas na programação orçamentária, por meio dos créditos especiais, representaram 16% do total das movimentações. Essas últimas, quando comparadas aos três últimos exercícios, revelam uma maior alteração no programa de trabalho, decorrente da mudança de gestão ocorrida a partir de 2007.

A LDO para 2007, em seu art. 34, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, aquela resultante de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2007 e não previstos na respectiva Lei Orçamentária.

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2007:

Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais - Orçamento Fiscal 2007 – Tesouro e Outras Fontes

Em R\$ 1,00

Tipo de crédito adicional	Fontes utilizadas para abertura de créditos adicionais					Total
	Anulação	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Convênio	Operação de Crédito	
Suplementar	1.815.635.114,80	45.863.246,32	290.426.120,82	111.798.693,11	30.265.000,00	2.293.988.175,05
Especial	434.551.254,45	-	-	-	-	434.551.254,45
Total	2.250.186.369,25	45.863.246,32	290.426.120,82	111.798.693,11	30.265.000,00	2.728.539.429,50

Fonte: Balanço Geral do Estado 2007, Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2007

Sobre essas fontes comenta-se o seguinte:

- **Anulação** - A grande maioria dos créditos adicionais, cerca de 82%, teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. A abertura de créditos por essa fonte não altera o valor total do referido orçamento, uma vez que remaneja dotações existentes em uma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes. No entanto esse remanejamento propicia, na execução do orçamento, uma ponderação diferente da que foi planejada, já que privilegia determinadas ações em detrimento de outras.
- **Excesso de Arrecadação** - Representou 15% das movimentações, já incluída a fonte convênio. Os valores utilizados nessa fonte de abertura de crédito orçamentário originaram-se de arrecadações de determinadas receitas em valores superiores às suas previsões.

Deve-se esclarecer que nos demonstrativos contábeis, a fonte convênio, classificada por força da LDO como fonte distinta, integra o excesso de arrecadação, conforme preceitua a Lei Federal nº4.320/64. No entanto, a sua classificação em separado durante o exercício, permite a visualização dos novos convênios celebrados, que, em 2007, corresponderam a R\$ 111,8 milhões;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- **Superávit Financeiro** - Correspondeu a 1,7% do total das alterações orçamentárias, decorrente de resultados positivos do exercício anterior. Na Administração Direta, o órgão que mais utilizou essa fonte de abertura de crédito foi o Tribunal de Justiça, correspondendo a 59% do total dessa fonte. Entre os órgãos da Administração Indireta, destaca-se a ARPE que foi responsável por 9,6% do total;
- **Operações de crédito** - Foram equivalentes à 1,1% da movimentação orçamentária. Essas operações de crédito foram decorrentes de contratos firmados em exercícios anteriores, sendo destinadas a ações do PROMATA, contrato BID 1357-OC/BR de 05/06/02, e ao Sistema Pirapama, contrato BNDES 04.2.0375.1 de 31/05/06.

Créditos suplementares abertos diretamente por decreto

A Lei Orçamentária Anual, em seu art. 10, inciso IV, autoriza previamente o Poder Executivo a realizar suplementações diretamente por decreto até o limite de 20% do total da despesa fixada no orçamento fiscal. Em 2007, essas suplementações atingiram os seguintes valores:

Créditos Suplementares Abertos com base no art. 10 da LOA/2007		Em R\$ 1,00
Discriminação	Recursos de todas as fontes	%
Orçamento Fiscal Inicial	12.594.233.700,00	100,00
Limite para abertura de créditos suplementares	2.518.846.740,00	20,00
Créditos suplementares abertos diretamente por decreto	2.043.018.754,94	16,22

Fonte: Rotinas de acompanhamento das Alterações Orçamentárias elaboradas pela DIPE para 2007.

Em 2007 foram abertos créditos suplementares diretamente por decreto em valores que representaram 16,22% da despesa inicialmente autorizada no orçamento fiscal, ficando, portanto, abaixo do limite estabelecido pelo artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2007, cumprindo, dessa forma, o referido dispositivo legal. Portanto, pode-se afirmar que todas as alterações ao Orçamento Fiscal foram devidamente autorizadas pelo Poder Legislativo.

Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

Integram o Orçamento de Investimento as empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, segundo critérios da LRF e, por conseguinte, não integrantes do Orçamento Fiscal.

Na lei Orçamentária para 2007 o Orçamento de Investimento foi apresentado de acordo com o estabelecido na LDO, contendo, por empresa, a discriminação da programação dos investimentos e suas fontes de financiamento.

O Orçamento de Investimento é o instrumento que procura garantir que todas as empresas do Estado não dependentes passem a submeter-se ao controle sobre a realização dos seus investimentos, na forma ali determinada. Da mesma maneira que os órgãos constantes do orçamento fiscal têm que dispor de dotação orçamentária para a realização de qualquer despesa, as referidas empresas estatais têm que dispor de dotação orçamentária para a realização dos investimentos, isto é, precisam de autorização legislativa prévia para serem realizados.

Quanto ao acompanhamento da movimentação orçamentária dos investimentos dessas empresas, pode-se afirmar que:

- No que diz respeito aos investimentos financiados com recursos do Tesouro estadual a título de aumento de capital social, constantes do orçamento fiscal, o governo exerceu controle sobre essas dotações quando da movimentação relativa às inversões em participação societária nessas empresas, deixando transparecer quais os investimentos reforçados ou anulados;
- Quanto às demais fontes de financiamento, não foi explicitada por meio de créditos adicionais, durante o exercício de 2007, qualquer alteração relativa aos investimentos constantes da Lei Orçamentária Anual.

O controle das alterações ao orçamento de investimento só é possível se os valores nele constantes forem, de fato, tratados como dotações orçamentárias relacionadas a uma ação integrante de um programa de governo, no formato em que é apresentada na lei orçamentária anual.