



Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2024 - Boletim





BOLETIM INFORMATIVO Nº 2, DE 2023

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2024, encaminhado pela Governadora do Estado por meio da Mensagem nº 13/2023, de 1º de agosto de 2023.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

1. PRAZOS DO PLDO	5
2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2024	7
3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA	11
4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	15
5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO	18
6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA 23	
6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas	23
6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas	23
6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado	26
6.4 Destinação de recursos a municípios	28
6.4.1 <i>Transferências com finalidade definida</i>	28
6.4.2 <i>Transferências especiais</i>	29
6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar	31
6.6 Impedimentos de ordem técnica	32
6.7 Alteração de emendas	34
7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 37	
8. TRANSPARÊNCIA	39
9. ANEXO I - METAS FISCAIS	40
9.1. Metas Fiscais Anuais	40
9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior	44
9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores	46
9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS	50
9.4.1 Plano Financeiro dos Servidores Civis	51
9.4.2 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar dos Civis.....	55
9.4.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM).....	59
9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita	63
9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.....	66
9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas	67
10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS	70



INTRODUÇÃO

Este Boletim Informativo é mais um produto da Consultoria Legislativa (Consuleg) destinado ao aprimoramento das atuações parlamentares desempenhadas nesta Assembleia Legislativa (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2024 – Projeto de Lei nº 944/2023.

O PLDO é peça fundamental da gestão orçamentária estadual, uma vez que ele compreende as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com base nisso, este boletim procura analisar a compatibilidade do texto do PLDO 2024 com os preceitos normativos em vigor. Tudo isso sem perder de vista o cenário econômico e fiscal projetado para o estado de Pernambuco.



1. PRAZOS DO PLDO

O PLDO deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 1º de agosto de cada ano¹. Seus demais prazos de tramitação estão vinculados à data da sua publicação.

Chegando à Assembleia, o PLDO deve ter sua mensagem lida no expediente da primeira Reunião Ordinária Plenária posterior à sua publicação, devendo ser imediatamente encaminhado aos Deputados e à Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT).²

Após receber o projeto, a Presidente da CFOT tem 5 dias úteis para: (i) publicar o cronograma de tramitação dos eventos relacionados ao processamento do PLDO; (ii) designar, dentre os membros da Comissão, o relator geral e os sub-relatores, distribuídos em áreas temáticas, com o devido encaminhamento dos anexos pertinentes; (iii) publicar a respectiva relação; (iv) designar audiência pública para debate e aprimoramento dos projetos com a convocação de secretários ou representantes dos órgãos de planejamento, orçamento ou fazenda do Poder Executivo.³

Os deputados ou comissões permanentes têm até 10 dias úteis, contados da publicação do projeto, para apresentar emendas, subemendas ou substitutivos.⁴

Após essa etapa, os sub-relatores, em até cinco dias úteis, emitem parecer parcial sobre a parte do projeto que lhes foi designada, como também sobre as respectivas emendas, subemendas e substitutivos. Esses pareceres parciais são discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.⁵

Ao relator-geral compete consolidar, no seu parecer geral, os pareceres parciais apreciados pelo colegiado.⁶ Isso permite a elaboração da redação final do projeto, que compete exclusivamente à CFOT em dois dias úteis após a aprovação do

¹ Artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado.

² Artigo 301 do Regimento Interno da Alepe.

³ Artigo 302, incisos I, II e III, do Regimento Interno.

⁴ Artigo 305 do Regimento Interno.

⁵ Artigo 306, caput e §3º, do Regimento Interno.

⁶ Artigo 308 do Regimento Interno.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

parecer geral.⁷

Por fim, concluída a redação final, ou esgotado o prazo para sua elaboração, a presidente da CFOT encaminha o projeto à Mesa Diretora, para publicação e inclusão, de imediato, na Ordem do Dia, em turno único, com prioridade sobre as demais matérias.⁸

Figura 1 – Etapas e prazos de tramitação legislativa do PLDO

Publicação do PLDO	Leitura da mensagem do PLDO	Designação de relator geral e sub-relatores pela CFOT + Publicação do cronograma de tramitação	Apresentação de emendas, subemendas e substitutivos	Apresentação de pareceres parciais (áreas temáticas)	
2 de agosto ⁹	1ª Reunião Ordinária posterior à publicação	5 dias úteis	10 dias úteis	5 dias úteis	
Discussão e votação dos pareceres parciais	Parecer geral	Redação Final do PLDO	Encaminhamento do PLDO à Mesa Diretora	Inclusão na Ordem do Dia	Legislativo devolve o PLDO ao Executivo para sanção
Reunião subsequente	Após aprovação dos pareceres parciais	2 dias úteis	Após aprovação do parecer geral	Imediatamente	Até 31 de agosto

Fonte: Regimento Interno da Alepe.

Essas etapas de deliberação do PLDO precisam ser céleres, pois o Poder Legislativo tem até o dia 31 de agosto para devolvê-lo para sanção. Por causa desse compromisso, a sessão legislativa não pode ser interrompida sem sua aprovação.¹⁰

Apesar da previsão regimental, os prazos dessas etapas de tramitação podem ser modificados pelo presidente da CFOT no âmbito do colegiado, a fim de dar cumprimento às datas limites impostas pela Constituição estadual.¹¹

⁷ Artigo 309 do Regimento Interno.

⁸ Artigo 310 do Regimento Interno.

⁹ A data da publicação não precisa coincidir com a data do envio do projeto ao Poder Legislativo.

¹⁰ Artigo 124, § 2º, da Constituição do Estado.

¹¹ Artigo 302, §1º, do Regimento Interno.



2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2024

Diante das atribuições da LDO, é útil compreender os parâmetros econômicos que orientaram a sua construção. Nesse sentido, o Anexo de Metas Fiscais do projeto esclarece que foram levadas em consideração, além do cenário fiscal vigente no estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no PLDO 2024 da União (PLN nº 4/2023-CN), submetido ao Congresso Nacional¹² pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 149, de 14 de abril de 2023, e nas previsões de mercado contidas no Relatório Focus, do Banco Central do Brasil, de 4 de agosto de 2023.

Desse modo, são apresentadas, na tabela abaixo, as projeções macroeconômicas utilizadas para a elaboração do PLDO 2024 de Pernambuco.

Tabela 1 – Cenário macroeconômico (2024-2026)

Parâmetros	2024		2025		2026	
	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus
PIB (%)	2,30	1,30	2,80	1,90	2,40	2,00
Inflação (%)	3,50	3,88	3,00	3,50	3,00	3,50
Selic (%)	11,10	9,00	9,40	8,50	8,80	8,50
Câmbio (R\$/US\$)	5,30	5,00	5,30	5,08	5,30	5,10

Fontes: Cenário macroeconômico de referência (grade de parâmetros do Anexo IV - Metas Fiscais) do PLDO 2024 da União e Relatório de mercado Focus do Banco Central do Brasil de 4 de agosto 2023.

Os dados acima demonstram que, para o triênio de 2024-2026, o governo brasileiro está mais otimista que o consenso de mercado, visto que projeta um maior crescimento do PIB ao mesmo tempo em que prevê inflação mais baixa.

Em relação à expectativa de crescimento do PIB ao ano ao longo do próximo triênio, o Governo Federal antevê um crescimento entre 2,3% e 2,8%. Por outro lado, o mercado espera um crescimento mais tímido – apenas 1,30% em 2024, subindo para 1,90% em 2025 e 2,00% em 2026.

¹² O PLDO da União para 2024 (Projeto de Lei Federal PLN nº 04/2023) estava aguardando a aprovação pelo Congresso Nacional quando do encerramento do presente Boletim.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Observa-se um relativo alinhamento nas projeções para a inflação no ano de 2024, já que o PLDO federal prevê um aumento do nível de preços de 3,50%, enquanto o Boletim Focus, 3,88%. Para os dois anos seguintes, as projeções do PLDO situam-se em 3% e as expectativas do mercado são de 3,5%.¹³

Ressalta-se, ademais, que as projeções do mercado para a inflação de 2023 (4,84%) e 2024 (3,88%) estão acima das metas fixadas pelo Banco Central do Brasil,¹⁴ o que reflete a expectativa de que o governo esteja inclinado a acomodar a inflação acima da meta. Caso esses valores se realizem, serão seis anos seguidos em que não se consegue cumprir o regime de metas de inflação.

A respeito da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que foi fixada em 13,25% pelo Comitê de Política Monetária (Copom) em 2 de agosto do corrente ano, o Governo Federal previu um recuo de 11,1% ao final de 2024 para 8,8% em 2026. A média do mercado, por sua vez, indica taxas menores que o Governo tanto no final de 2024 (9%) como de 2026 (8,5%).

Em complemento às projeções previstas, o PLDO 2024 de Pernambuco dá grande destaque para os impactos negativos na arrecadação estadual decorrentes da aprovação da Lei Complementar Federal nº 194/2022 e da Lei Estadual nº 17.898/2022, que reduziram a alíquota do ICMS aplicável às operações com combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação a partir do segundo semestre de 2022.

Nesse contexto, o projeto destaca que “o ICMS, principal fonte arrecadadora estadual, registrou, no primeiro semestre de 2023 uma queda de 6,1% em relação a 2022”.

No entanto, a despeito dessa queda na arrecadação com o ICMS, o projeto assinala que “considerando o total de Fontes Próprias Estaduais (excetuando apenas os convênios, operações de créditos e as receitas arrecadadas pelos órgãos), anotou-se um crescimento de 3,8% nos primeiros seis meses de 2023 – a queda do ICMS foi

¹³ Cabe notar que esses percentuais são menores que os 10,1% e os 5,8% observados, respectivamente, em 2021 e 2022.

¹⁴ As metas de inflação, definidas pela Resolução CMN nº 4.831/2020 e pela Resolução CMN nº 4.918/2021, são de 3,25% para 2023 e 3,00% para 2024, com margem de tolerância de 1,50%.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

compensada pelos bons desempenhos do FPE, IPVA e IRRF e a expectativa é que o crescimento total desse subgrupo de receita ao fim de 2023 seja de 2,5%”.

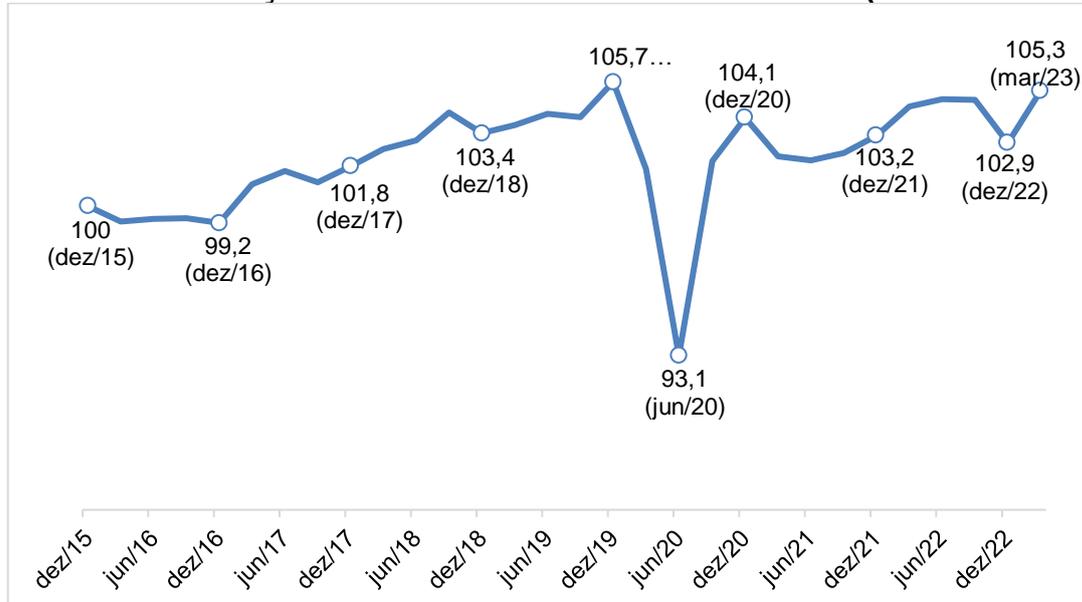
A tabela e o gráfico seguintes mostram a evolução do PIB estadual nos últimos anos. Enquanto a tabela indica a variação de cada trimestre em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, o gráfico indica a evolução acumulada da economia.

Tabela 2 – PIB de Pernambuco, trimestre contra trimestre do ano anterior (%)

	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
2016	-6,4	-3,2	-1,0	-0,9
2017	1,6	2,3	1,9	2,5
2018	1,3	1,4	3,4	1,5
2019	0,7	1,4	-0,1	2,2
2020	-2,3	-10,9	-1,8	-1,7
2021	0,6	10,2	0,6	-1,3
2022	2,6	2,9	2,5	-0,9
2023	1,0	-	-	-

Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Gráfico 1 – Evolução acumulada do PIB de Pernambuco (dez/2015=100)



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Nota-se que, após a crise do biênio 2015/2016, a economia pernambucana vinha mantendo uma gradual retomada econômica até atingir seu ápice no final de 2019. Em meados de 2020 houve uma grande retração devido à pandemia de Covid-



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

19, que foi logo compensada nos meses seguintes. Ainda assim, percebe-se que, ao final do 1º trimestre de 2023, a economia de Pernambuco ainda não havia alcançado o nível registrado em 2019.

O projeto explica ainda que, a partir de 2024, o montante referente às transferências constitucionais aos municípios passará a ser registrado como dedução da receita, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

Atualmente, Pernambuco, juntamente com São Paulo e Bahia, é um dos únicos estados brasileiros a executar orçamentariamente a transferência aos municípios. Essa mudança na forma de contabilização irá ocasionar um ajuste de R\$ 6,2 bilhões no Orçamento Fiscal Estadual para o próximo exercício.

Por fim, o governo do estado prevê resultados primários deficitários para 2024 e 2025 de, respectivamente, R\$ 322,5 milhões e R\$ 310,4 milhões, tanto em consequência das já mencionadas reduções das alíquotas do ICMS, impactando na arrecadação receitas primárias, como em função da maior expectativa de execução de despesas com investimentos financiadas por receitas financeiras (operações de crédito recém-contratadas) e do aumento da execução de despesas financeiras (serviço da dívida).



3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA

O artigo 32 do PLDO 2024 estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública.

Convém destacar que em 2023 passou a vigorar uma mudança na regra de cálculo do reajuste dos duodécimos. Tal mudança decorreu da reformulação efetuada pelo Governo Federal na classificação das fontes de recursos a serem utilizadas pelos entes da Federação, de forma obrigatória, a partir do exercício de 2023.¹⁵

Até a LDO 2022, era utilizada a seguinte regra para a definição do reajuste dos duodécimos dos demais Poderes:

Art. 32. A base de cálculo utilizada para fixação dos repasses, na forma de duodécimos, aos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública do Estado, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, será composta do orçamento fixado na Lei Orçamentária de 2021 para cada Poder ou Órgão, acrescido ou decrescido do somatório das alterações orçamentárias na Fonte 0101, realizadas até 31 de agosto de 2021, sobre o qual deverá ser aplicado o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 0101 estimado pelo Poder Executivo para 2022, e nos termos do § 3º do art. 12 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. (Grifou-se.)

Ocorre que a Fonte 0101, utilizada como base de cálculo nos anos anteriores, deixou de existir após a mencionada alteração na classificação de fonte de recursos.

Nesse sentido, a redação do artigo 32 do PLDO será a seguinte:

Art. 32. A base de cálculo utilizada para fixação dos repasses, na forma de duodécimos, aos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e da Defensoria Pública do Estado, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, será composta do orçamento fixado na Lei Orçamentária de 2023 para cada Poder ou Órgão, acrescido ou decrescido do somatório das alterações orçamentárias na Fonte 500, realizadas até 31 de agosto de 2023, sobre o qual deverá ser aplicado o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 500 (recursos não vinculados de impostos) estimado pelo Poder Executivo para 2024, e nos termos do § 3º do art. 12 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. (Grifou-se.)
 [...]

¹⁵ Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, e Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021. Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof-n-20-de-23-de-fevereiro-de-2021-304861747> e <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-710-de-25-de-fevereiro-de-2021-305389863>. Acesso: 11/08/2023.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

§ 2º Para a apuração da receita líquida da Fonte 500 de que trata o caput, deve-se considerar o total da sua receita no orçamento fiscal em 2024, deduzido das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentárias.

Assim, para o Orçamento de 2024, o reajuste dos duodécimos dos Poderes será calculado, como já ocorreu na lei orçamentária vigente, de acordo com o crescimento estimado pelo Poder Executivo para a Fonte 500 e não mais para a Fonte 0101.

As receitas classificadas na Fonte 500, assim como aquelas anteriormente classificadas na Fonte 0101, são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da STN, consideram-se recursos de destinação livre aqueles cuja alocação pode atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.¹⁶ No caso em análise, os recursos da Fonte 500 são incluídos nessa classificação.

No artigo 32, consta que o duodécimo é calculado a partir do orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 para cada Poder ou órgão, acrescido (em caso de créditos adicionais) ou decrescido (em caso de anulação de dotação) do somatório de alterações orçamentárias na Fonte 500.

O ponto de partida é, portanto, a dotação consignada pela Lei nº 18.126/2022 – LOA 2023 na Fonte 500 de cada Poder ou órgão cujos montantes são os seguintes:

Tabela 3 – Orçamento dos Poderes e órgãos na LOA 2023 (R\$)

Poder / órgão	Orçamento fixado na LOA 2023 (Fonte 500)
Assembleia Legislativa	821.400.300
Tribunal de Justiça	2.025.436.200
Ministério Público	744.700.400
Tribunal de Contas	587.771.200
Defensoria Pública	216.311.500

Fonte: LOA 2023.

¹⁶ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 9ª edição. Página 145. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso: 11/08/2023.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Os créditos adicionais, por sua vez, são alterações da própria lei orçamentária, somando ou subtraindo valores às dotações inicialmente fixadas. Ordinariamente, os créditos adicionais são decorrentes de:¹⁷

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- Excesso de arrecadação;
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais;
- Operações de crédito autorizadas;
- Recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes;
- Reserva de contingência prevista na LOA.

Entretanto, para a base de cálculo desses duodécimos dos Poderes e órgãos, o PLDO 2024 não considera os créditos adicionais abertos por meio de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação da Fonte 500, segundo o § 1º do artigo 32.

Outra parcela que não compõe a base para fixação dos duodécimos diz respeito às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária destinadas aos Poderes, de acordo com o § 4º do artigo 32 combinado com o § 7º do artigo 54, ambos do PLDO 2024.

Na sequência, aplica-se o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 500 estimado pelo Poder Executivo para 2024. Ou seja, deve-se considerar o total da receita dessa fonte no orçamento fiscal em 2024, deduzido das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentárias, conforme dispõe o § 2º daquele mesmo artigo 32.

Por fim, as dotações orçamentárias específicas dos Poderes relativas aos “Encargos Previdenciários com Inativos – Funafin” destinadas à cobertura de déficit previdenciário deverão ser repassadas ao Funafin mediante a abertura de crédito adicional suplementar até o dia 14 de janeiro do corrente exercício.

¹⁷ Artigo 43, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e artigo 166, § 8º, da Constituição federal.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Tais recursos devem compor a base de cálculo dos duodécimos mas serão abatidos dos repasses financeiros mensais realizados pelo Poder Executivo aos demais Poderes a título de duodécimo no exercício corrente, consoante os §§ 6º e 7º do artigo 32.

Assim, caso o artigo 32 do PLDO 2024 seja aprovado na íntegra, o cálculo dos orçamentos iniciais e dos duodécimos a serem repassados em 2024 para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas e para a Defensoria Pública será realizado da seguinte forma:

Figura 2 – Cálculo do Orçamento e dos Duodécimos dos Poderes/Órgãos

Orçamento da LOA 2023 (exceto emendas parlamentares)
+ / -
Alterações orçamentárias da Fonte 500 realizadas até 31/08/2023 (exceto créditos adicionais de superávit financeiro ou excesso de arrecadação)
X
% crescimento da receita da Fonte 500 estimado para 2024 (líquida das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentária)
=
ORÇAMENTO DA LOA 2024
-
Dotações orçamentárias específicas dos Poderes destinadas à cobertura de déficit previdenciário
=
DUODÉCIMOS EFETIVOS EM 2024

Fonte: PLDO 2024.

As demais disposições referentes aos duodécimos apenas reproduzem as normas da LDO 2023, exigindo cumprimento de outros dispositivos do projeto quanto à programação orçamentária e replicando o artigo 129 da Constituição estadual, ao afirmar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.



4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura das disposições presentes na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o artigo 25 do PLDO 2024, define-se transferência voluntária como a entrega de recursos financeiros pelo estado de Pernambuco a seus municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Sendo assim, o § 5º do artigo 25 do PLDO 2024 desconsidera como voluntárias as transferências:

- Constitucionais de receita tributária;
- Para os municípios criados durante o exercício;
- Destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais ou legais privativas do Estado, mediante regime de cooperação com o município.

As transferências destinadas a atender situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental, foram retiradas do rol acima desde a LDO 2020, o que parece coerente, pois o PLDO 2024, repetindo a citada lei, traz disciplinamento do assunto no § 6º do artigo 25.

Esse dispositivo afasta as exigências relativas à comprovação da regularidade perante a Seguridade Social e à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito e de despesa total com pessoal para esse tipo de situação.

Em relação à previsão orçamentária de contrapartida, a LRF, no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, estabelece a necessidade de sua previsão para a realização da transferência de recursos.

Contrapartida é a parcela de contribuição do conveniente na realização do convênio. Assim, o § 2º do artigo 25 do PLDO 2024 busca que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecida em percentuais sobre o valor previsto nos convênios ou nos instrumentos congêneres. Frisa-se que, excepcionalmente, a contrapartida financeira poderá ser substituída por bens e/ou serviços, desde que o procedimento seja justificado pela autoridade



municipal competente e acatado pelo estado de Pernambuco.¹⁸

Figura 3 – Transferência e contrapartida de convênios



Fonte: PLDO 2024.

Para isso, deve ser considerada a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Há, em regra, percentuais mínimos de 2%, 5% e 10%, mas é possível a sua redução nas situações do § 3º do artigo 25 do PLDO.

O projeto também permite, no §1º do art. 25, a dispensa das exigências da LRF nas transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Nessas hipóteses, os municípios poderão receber transferências voluntárias ainda que não comprovem:

- Adimplência em relação ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao estado de Pernambuco;
- Adimplência quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Por sua vez, o § 10 do art. 25 estipula que às transferências destinadas a atender calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional serão dispensadas as exigências acima listadas.

¹⁸ Art. 25, §4º, do PLDO 2024.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Órgãos e entidades concedentes continuarão obrigados a enviar à Secretaria da Controladoria Geral do Estado, bimestralmente, em mídia digital, informações sobre os termos de formalização das transferências voluntárias, que, em 2024, terão o valor mínimo de R\$ 60 mil. É permitido o estabelecimento de consórcio entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta dos municípios para viabilizar esse valor. Entretanto, excepcionalmente, a celebração de transferências com valores menores será possível mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou do secretário da Casa Civil.



5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

Segundo o § 2º do artigo 26 da LRF, compreende-se como transferências de recursos a entidades privadas a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital em entidades privadas.

A LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado¹⁹:

- Autorização em lei específica;
- Atendimento às condições estabelecidas na LDO;
- Previsão dos recursos no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Além da LRF, a Lei Federal nº 4.320/1964 institui normas a respeito das subvenções, que podem ser sociais (destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) ou econômicas (beneficiam empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril).

Um aspecto importante nas subvenções sociais, previsto no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/1964, é que a execução dos objetivos realizados nas áreas da assistência social, médica e educacional pela entidade privada deve ser mais econômica, quando comparada à realização direta pelo poder público, isto é, conceder uma subvenção social para uma entidade justifica-se caso os custos de execução dela forem menores do que os do ente público.

Outra determinação da mencionada lei nacional é que o valor das subvenções sociais, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição, obedecidos os padrões mínimos de eficiência que deverão ser previamente fixados (artigo 16, parágrafo único).

Na seção que trata sobre as transferências de recursos públicos para o setor privado, houve três modificações em relação às disposições da LDO 2023:

- i) supressão, no artigo 43, da exigência de que as entidades privadas sem

¹⁹ Artigo 26 da LRF.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

fins lucrativos estejam registradas junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas para o recebimento da transferência de recursos a título de subvenções sociais;

- ii) acréscimo, no §4º do artigo 48, da previsão de que as transferências de recursos públicos para o setor privado deverão observar, no que couber, as disposições relativas às transferências voluntárias para os Municípios, nos termos do artigo 25 da LRF;
- iii) inclusão, no caput do artigo 51, que trata da destinação de recursos financeiros a pessoas físicas, da área de habitação.

O PLDO 2024 traz várias outras disposições em relação às transferências de recursos para o setor privado, ainda que não sejam novidades em relação à LDO atualmente vigente.

No que se refere às subvenções sociais, por exemplo, a entidade que receber recursos públicos deve exercer atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação e prestar atendimento direto ao público (artigo 43).

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2024 define que a realização das transferências pode se dar visando à equalização de encargos financeiros ou de preços, ao pagamento de bonificações ou à ajuda financeira, nos seguintes termos:

Art. 44. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente às despesas correntes destinadas a:

I - **equalização de encargos financeiros ou de preços** a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

II - **pagamento de bonificações** a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais; ou

III - **ajuda financeira** a entidades privadas com fins lucrativos.

Parágrafo único. A transferência de recursos dependerá de **lei específica** nos termos da legislação mencionada no *caput*. (Grifou-se.)

Além disso, em relação ao valor mínimo para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, o PLDO 2024 manteve o valor mínimo de R\$ 100 mil. É admitida, excepcionalmente, a celebração com valores inferiores mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou Secretário da Casa Civil, ressalvadas as dotações das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Em resumo, as exigências para concessão de subvenções dependem das condições indicadas na tabela seguinte:

Tabela 4 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de transferência	Exigências	Dispositivo Legal
Subvenções Sociais	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Destinação a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação	Art. 43 do PLDO 2024
	Prestação de atendimento direto ao público	Art. 43 do PLDO 2024
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Valor mínimo de R\$ 100.000, respeitando exceções	Art. 48, § 3º, do PLDO 2024
Subvenções Econômicas	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2024
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Destinadas a equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamentos de bonificações e ajuda financeira	Art. 44 do PLDO 2024
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2024

Fontes: LRF, Lei Federal nº 4.320/1964 e PLDO 2024 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2024 também prevê outras duas espécies de transferência de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

Essas duas modalidades de transferência se diferenciam das subvenções porque independem de contraprestação direta em bens ou serviços. As contribuições podem ser correntes ou de capital e devem estar autorizadas em lei específica e na LOA, enquanto os auxílios são destinados somente a despesas de capital e decorrem de autorização concedida diretamente da LOA.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Em relação às contribuições, a legislação correlata estabelece as seguintes exigências:

Art. 45. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o caput do art. 43 e que preencham uma das seguintes condições:
I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;

II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO; ou

III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.

§ 1º A transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato da unidade orçamentária transferidora, o qual conterà o objeto e o prazo do termo de formalização da parceria.

§ 2º O disposto no caput e em seu § 1º aplica-se aos casos de prorrogação ou renovação do termo de formalização da parceria ou aos casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele originadas correr à conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.

Art. 46. A alocação de recursos para entidades privadas com fins lucrativos far-se-á a título de contribuições correntes e de capital, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, ficando condicionada à autorização em lei especial de que trata o art. 19 do referido diploma legal, dependendo ainda da:

I - publicação do edital, pelos órgãos responsáveis pelos programas constantes da lei orçamentária, para habilitação e seleção das entidades que atuarão em parceria com a administração pública estadual na execução de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual; e

II - comprovação da regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidões negativas de débito perante a Seguridade Social, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e à Fazenda Estadual. (Grifou-se.)

Assim, a transferência de recursos a título de contribuição, em qualquer hipótese, necessitará de autorização em lei especial, ou da existência da autorização na Lei Orçamentária ou de que a parceria traga resultados positivos para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstos no plano plurianual.

Quando se tratar de entidades sem fins lucrativos, será obrigatória a publicação do objeto e o prazo do termo de formalização da parceria. Já as entidades com fins lucrativos somente serão beneficiadas após seleção pública e comprovação da regularidade fiscal.

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2024:

Art. 47. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou representativa da comunidade das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica;

II - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e atendam ao disposto no art. 43;

III - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 43;

IV - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão ou instrumento congêneres firmado com órgãos públicos;

V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão ou entidade transferidora, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;

VI - voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local de desenvolver as ações pretendidas, desde que devidamente justificado pelo órgão ou entidade transferidora responsável; e

VII - voltadas ao desenvolvimento de atividades relativas à preservação do patrimônio histórico. (Grifou-se.)

Assim, os auxílios, diferentemente das contribuições, só poderão ser concedidos a entidades privadas sem fins lucrativos. Os serviços que poderão ser prestados por meio desses auxílios estão definidos numa lista detalhada que beneficia atividades de elevado interesse público.

O artigo 48 do PLDO 2024 estabelece que a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, até aqui tratadas, depende de justificativa do órgão ou entidade transferidora de que a entidade parceira complementa de forma adequada os serviços já prestados diretamente pelo setor público.

Cumpra pontuar que o limite mínimo de R\$ 100 mil trazido pelo PLDO 2024 vale para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, independentemente da espécie de transferência (subvenção social, contribuições ou auxílios), verificadas as exceções previstas.

Adicionalmente, cumpre destacar que o Decreto Estadual nº 44.474, de 23 de maio de 2017, dispõe sobre normas relativas à formalização de parcerias entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, mediante termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.



6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas

As emendas parlamentares impositivas estabelecem programações de despesas de execução obrigatória no orçamento estadual, desde que financiadas exclusivamente com recursos da reserva parlamentar instituída para sua cobertura.²⁰

Segundo o PLDO 2024, a reserva parlamentar do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 corresponderá a 0,7% da receita corrente líquida (RCL) de 2022, contabilizada em R\$ 36,72 bilhões. Na prática, o Poder Executivo reservará exatamente R\$ 257,05 milhões do orçamento estadual para financiar as emendas individuais impositivas, resultando em R\$ 5.246.015 para cada parlamentar.

O PLDO estadual estabelece que a dotação de cada emenda individual ao projeto de lei orçamentária não poderá ser inferior a R\$ 20 mil se destinada a entidades privadas e a R\$ 60 mil nos demais casos.

Tabela 5 – Valor mínimo das emendas parlamentares impositivas

Beneficiários das emendas	Valor mínimo da emenda (R\$)
Entidades privadas	20.000
Demais casos	60.000

Fonte: Artigo 54, § 6º, do PLDO 2024.

6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas

Repetindo os anos anteriores, o art. 54 do PLDO 2024 visa delimitar a destinação das emendas impositivas, com seu §1º trazendo a lista das áreas temáticas que podem receber tais emendas.

No entanto, ao utilizar o termo "transferências com finalidade definida", o §1º está abarcando apenas as transferências a municípios, quando deveria tratar de todas

²⁰ Artigo 123-A da Constituição estadual.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

as emendas, com exceção apenas das transferências especiais (conhecidas como “emendas PIX”). Ou seja, a redação atual do projeto está excluindo as modalidades de execução direta pelo estado e as transferências a entidades sem fins lucrativos.

Esse erro acaba sendo refletido no §11 do art. 54, que visa impedir que as emendas sejam utilizadas para pagamento de Pessoal e Encargos ou para encargos e serviços da dívida.

Considerando que haverá um ajuste para correção do equívoco mencionado, as emendas individuais propostas a partir da reserva parlamentar deverão ser destinadas às seguintes áreas temáticas:

- Saúde;
- Educação;
- Segurança Pública;
- Investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar;
- Planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM);
- Convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento;
- Infraestrutura hídrica, urbana e rural;
- Direitos da cidadania;
- Assistência social;
- Gestão ambiental;
- Cultura;
- Habitação; ou
- Ciência e tecnologia.

Ademais, com exceção dos convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento, essas áreas temáticas devem corresponder à classificação da ação objeto da emenda parlamentar.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Nessa classificação, a função orçamentária²¹ é a que mais se aproxima do conceito de área temática. Tanto é que o § 5º do artigo 54 proposto destaca que os recursos só poderão ser alocados conforme classificação funcional de despesa, salvo os destinados aos convênios e à infraestrutura hídrica, urbana e rural.

A maior parte das áreas temáticas possuem função própria: 6-Segurança Pública, 8-Assistência Social, 10-Saúde, 12-Educação, 14-Direitos da Cidadania e 18-Gestão Ambiental.

Uma novidade importante trazida no §9º do art. 54 do PLDO 2024, decorrente da Emenda à Constituição Estadual nº 58/2023, visa determinar que ao menos 50% das emendas impositivas devem ser destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Nota-se que os gastos com ASPS, segundo definição da Lei Complementar Federal nº 141/2012, não são sinônimo de despesas com a função saúde, tendo em vista que essas últimas abrangem dispêndios que não necessariamente são classificados como ASPS.

Outras áreas, porém, têm caráter multifacetado. Por exemplo, a área de infraestrutura hídrica, urbana e rural pode ser associada a mais de uma função, entre elas: 15-Urbanismo, 16-Habitação, 21-Organização Agrária ou 26-Transporte. É provavelmente por isso que ela não está relacionada na supracitada regra do § 5º do artigo 54.

Já na área de investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar ou na área de planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), a alocação de valores seguirá classificação funcional específica a ser definida pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado à época da elaboração das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual.

Por sua vez, a definição da função da área temática convênios já celebrados entre o estado e os municípios e que estejam em andamento dependerá do objeto do

²¹ A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde e defesa. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 9ª edição. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso: 02/08/2023. Página 79).



convênio em questão.

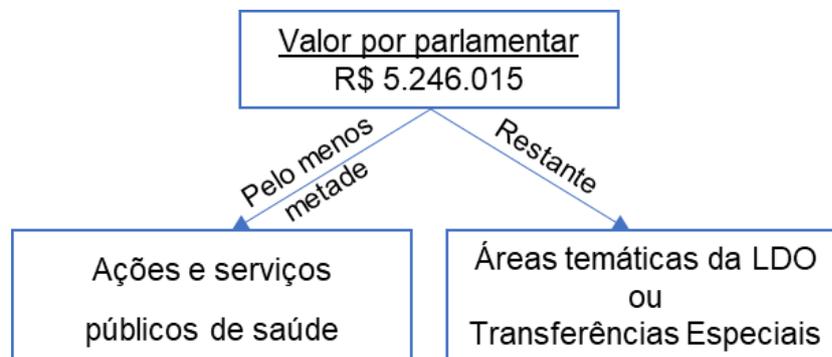
Também é oportuno frisar que os recursos destinados à área temática cultura não poderão ser utilizados para a promoção de festas, shows, feiras e demais eventos culturais.

Deve-se ter em mente que a emenda poderá incorrer em impedimento de ordem técnica, consoante o inciso I do § 1º do artigo 57 do projeto, se o seu objeto não for enquadrado em alguma daquelas áreas temáticas definidas pelo PLDO.

Cabe pontuar, entretanto, que as emendas classificadas como transferências especiais, tratadas no inciso II, do § 9º do art. 123-A da Constituição Estadual, não precisam obedecer às áreas temáticas elencadas acima, visto que o parlamentar não indica o objeto da emenda.

De forma resumida, portanto, a destinação das emendas parlamentares deve ser realizada da seguinte forma:

Figura 4 – Destinação de emendas parlamentares



Fonte: PLDO 2024.

6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado

A transferência de recursos públicos para o setor privado é disciplinada autonomamente em seção específica do PLDO, que a subdivide em subvenções sociais, subvenções econômicas, contribuições correntes e de capital e auxílios. Apesar disso, o projeto retoma o assunto quando trata das emendas parlamentares impositivas.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Nesse sentido, o § 3º do artigo 54 do PLDO prevê que a destinação de recursos de emendas parlamentares individuais a entidades do setor privado deverá observar o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014.

Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, que são entidades sem fins lucrativos. Logo, as emendas individuais para o setor privado só podem alocar recursos nesse tipo de entidade.

Com o intuito de reforçar essa restrição, o dispositivo acima resolveu, também, mencionar explicitamente o respeito ao Decreto Estadual nº 44.474/2017, que regulamenta essas parcerias na esfera estadual.

As duas normas citadas consagram a prática de chamamento público²² com o objetivo de celebração da parceria. No entanto, ambas afastam a exigência quando os termos de colaboração ou de fomento envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.²³

Assim, o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares se houver a indicação da entidade beneficiária.²⁴ Ou seja, pelo Decreto nº 44.474/2017, os parlamentares estão autorizados a indicar as entidades que serão beneficiadas por suas emendas.

Reforça-se que o projeto fixa o valor mínimo de R\$ 20 mil para emendas individuais destinadas a entidades privadas, repetindo, assim, a limitação vigente neste ano.

²² O artigo 2º, inciso XII, da Lei Federal nº 13.019/2014 define o chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

²³ Artigo 29 da Lei Federal nº 13.019/2014 e artigo 19 do Decreto nº 44.474/2017.

²⁴ A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE) vem admitindo a realização de chamamento público pelos órgãos que receberem recursos de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos, mas sem a indicação da entidade beneficiada.



6.4 Destinação de recursos a municípios

A partir das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 58/2023, o § 9º do art. 123-A da Constituição Estadual define duas modalidades para as transferências a municípios realizadas por meio de emendas impositivas:

- Transferências com finalidade definida; e
- Transferências especiais.

Para entender as diferenças entre elas, é importante analisar cada modalidade individualmente.

6.4.1 Transferências com finalidade definida

Nos termos do § 13 do art. 123-A da Constituição Estadual, as transferências com finalidade definida tratam de recursos vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar. Em outras palavras, para esse tipo de emenda, o parlamentar pode estabelecer o objeto da emenda, como, por exemplo, a aquisição de uma ambulância por uma prefeitura.

Para as emendas dessa modalidade de transferência, o PLDO visa aplicar o mesmo regramento geral instituído em relação às transferências voluntárias de recursos pelo estado àqueles entes.

Dessa forma, as emendas apresentadas ao PLOA com esse propósito precisam obedecer às disposições da LRF e aos critérios e condições previstos nos decretos e portarias do Poder Executivo estadual.

Além disso, quando se tratar de transferências com finalidade definida destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, o município beneficiário poderá ser dispensado das exigências da LRF em relação à comprovação de:²⁵

- Adimplência quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

²⁵ Rol do artigo 25, §1º, inciso IV, da LRF.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Ou seja, o PLDO permitirá o repasse de recursos, mediante emendas com finalidades definidas, a municípios inadimplentes com o Estado por não cumprirem as obrigações acima, desde que tais recursos sejam destinados a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

6.4.2 Transferências especiais

A Emenda à Constituição Estadual nº 58/2023 trouxe para o ordenamento jurídico de Pernambuco a modalidade de transferência especial de emenda parlamentar impositiva.

Essa espécie de emenda, que já existe na União e em outras unidades federativas, é exclusiva para transferências a municípios e conta com rito bem mais simplificado para sua execução.

Algumas características importantes das transferências especiais são:

- O repasse para o município beneficiário não depende de celebração de convênio ou de instrumento similar;
- A execução se dá por mera transferência dos recursos financeiros que passam a pertencer ao município e, dessa forma, podem ser aplicados em quaisquer áreas de competência local;
- A prefeitura deverá, em até 30 dias a contar do recebimento dos recursos, elaborar e apresentar um plano de aplicação à respectiva Câmara de Vereadores (art. 58 do PLDO);
- Os recursos serão movimentados por meio de conta bancária específica;
- A fiscalização do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE) sobre a devida execução dos recursos passa a ser apenas sobre o município, não envolvendo o Estado;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

- A transferência independe da adimplência do ente beneficiado;
- Não há indicação pelo autor da emenda do objeto a ser executado, ou seja, a decisão sobre a destinação do gasto passa a ser do próprio município; e
- Não pode ser utilizada para despesas com pessoal e encargos da dívida municipal (da mesma forma que as demais emendas destinadas a municípios).

Destaca-se que os municípios poderão utilizar os recursos recebidos por meio das emendas para destiná-los à celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, observada a normatização correlata. Contudo, os parlamentares não podem indicar uma entidade específica, sendo devido o chamamento público para a seleção da instituição.

Ademais, a regra constitucional e o PLDO preveem que cada parlamentar deverá destinar pelo menos 70% do total que ele decidir alocar com transferências especiais para despesas de capital. Reforça-se esse ponto: o mínimo de 70% a ser aplicado em despesas de capital deve ser calculado por parlamentar, e não por município.

Também vale destacar o § 5º do art. 58 do PLDO, que estabelece que o Poder Executivo, por meio de Decreto, deverá determinar os prazos e procedimentos relacionados à execução de transferências especiais.

Por fim, a tabela seguinte busca trazer, de forma resumida, algumas distinções importantes entre os dois tipos de emendas parlamentares destinadas a municípios, tratadas nessa seção.

Tabela 6 – Emendas destinadas a municípios

ITEM	TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	
	Com finalidade definida (art. 123-A, § 9º, inciso II da Constituição Estadual / art. 25 da LRF)	Especiais (art. 123-A, § 9º, inciso II da Constituição Estadual)
Finalidade da transferência	Definida pelo Parlamentar.	Repasse financeiro sem finalidade definida. Decisão da alocação a cargo do município que recebe os recursos.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Instrumento de repasse	Convênio, termos de parceria, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres. Estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.	Independente de convênio ou instrumentos congêneres. Não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc. Maior celeridade no repasse ao ente receptor.
Mudança de titularidade patrimonial	A partir da conclusão do acordo pactuado e da respectiva aprovação das contas, com a entrega de bem ou serviço ao governo local.	Concomitantemente ao ato de efetiva transferência financeira. A transferência patrimonial é dos recursos, e não dos bens ou serviços resultantes.
Exigências e condições para recebimento	- Realizar prestação de contas. - Cumprir os limites constitucionais com saúde e educação, com despesas de pessoal, de dívida e operação de crédito e de restos a pagar. - Previsão de contrapartida. - Entre outros.	Sem previsão.
	Sem previsão.	Pelo menos 70% para despesas de capital.
	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida.	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida.

Fonte: Constituição Estadual / LRF / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados.

6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar

O PLDO almeja garantir que a execução orçamentária e financeira das emendas ocorra de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares.²⁶

Além disso, assegura que o Poder Executivo inscreverá em restos a pagar²⁷ os valores das emendas parlamentares empenhadas e não pagas que se verificarem no final de cada exercício, em sintonia com o § 4º do artigo 123-A da Constituição estadual.²⁸

Sendo assim, podemos concluir que devem ser inscritas em restos a pagar:

- Emendas já empenhadas, mas que, ao final do exercício, ainda não

²⁶ Conforme o artigo 56, inciso I, do PLDO 2024, considera-se equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

²⁷ O artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64 considera restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

²⁸ Dispositivo acrescido pela Emenda Constitucional nº 44, de 27 de dezembro de 2018.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

tenham alcançado as fases subsequentes de liquidação e pagamento (restos a pagar não processados);

- Emendas que encerraram o exercício na fase de liquidação, ou seja, que já passaram pela fase de empenho, mas que, ao final do exercício, ainda não tenham sido pagas (restos a pagar processados).

Tabela 7 – Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar

Situação da emenda verificada ao final do exercício	Empenho	Liquidação	Pagamento	Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar
Ainda não empenhada	Não	Não	Não	Não há o que inscrever
Somente empenhada	Sim	Não	Não	Sim (restos a pagar não processados)
Empenhada e liquidada	Sim	Sim	Não	Sim (restos a pagar processados)
Completamente paga	Sim	Sim	Sim	Não há mais valor a ser inscrito

Fontes: Artigo 55, parágrafo único, do PLDO 2024 e artigo 123-A, § 4º, da Constituição estadual.

A despeito disso, a praxe tradicional do Poder Executivo é inscrever apenas os restos a pagar processados, cancelando, por conseguinte, as emendas que ainda estavam na fase de empenho. Em 2022, por exemplo, o Poder Executivo não inscreveu qualquer valor em Restos a Pagar Não Processados. Assim, as despesas empenhadas mas não liquidadas no exercício de 2022 decorrentes das emendas impositivas e que estavam sob responsabilidade do Poder Executivo tiveram suas respectivas notas de empenho anuladas.

6.6 Impedimentos de ordem técnica

O inciso II do artigo 56 do PLDO define impedimento de ordem técnica como o óbice identificado no processo de execução que inviabiliza o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações.

O § 1º do artigo 57 elenca as situações consideradas impedimentos de ordem técnica:

- Inobservância das áreas temáticas autorizadas a emendas;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

- Não indicação do beneficiário, além de outras informações, pelo autor da emenda;
- Não apresentação da proposta e do plano de trabalho;
- Não realização de complementação e ajustes solicitados no plano de trabalho, no prazo fixado pelo órgão ou entidade executora;
- Desistência da proposta por parte do proponente;
- Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- Incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- Falta de razoabilidade do valor proposto;
- Incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto;
- Proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- Não aprovação do plano de trabalho; e
- Outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

No caso de qualquer desses impedimentos, os Poderes devem enviar ofício ao Poder Legislativo com as respectivas justificativas, no prazo de até 30 dias após o recebimento do plano de trabalho da emenda parlamentar, quando for o caso.

Por ser uma comunicação oficial, o ofício deverá ser publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo, garantindo, portanto, a publicidade dessa etapa do processo.

Além disso, deverá ser enviado à CFOT, a cada três meses, relatório com indicação dos impedimentos técnicos, as justificativas e as condições para saneamento.

Por outro lado, o § 2º do artigo 57 do PLDO traz hipóteses que não podem caracterizar impedimento de ordem técnica. São elas:

- Alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, ressalvados os restos a pagar;
- Óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;



- Alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa; ou
- Falta de manifestação sobre a proposta ou o plano de trabalho pelo órgão ou entidade executora quanto à necessidade de complementação ou ajuste.

Nesses casos, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas.

Adicionalmente, os impedimentos de ordem técnica relacionados às emendas alocadas como transferências especiais são tratados em dispositivo próprio, qual seja o § 4º do art. 58. Nesses casos, apenas podem ser considerados impedimentos de ordem técnica:

- Omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- Não indicação da conta corrente específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário;
- Ausência de aceite pelo município beneficiário; e
- Outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

6.7 Alteração de emendas

Se for identificado impedimento de ordem técnica, ou por critérios de conveniência e oportunidade do parlamentar autor da emenda, ainda que não esteja no exercício de seu mandato, as respectivas programações orçamentárias poderão ser alteradas no próprio exercício de 2024, mediante requerimento da CFOT ao Poder Executivo.

O § 4º do artigo 57 do PLDO traz formalidades que devem ser cumpridas para o êxito do pedido. Entre elas, destacam-se:

- O requerimento deverá ser publicado no Diário Oficial ao fim de cada



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

mês, entre janeiro e setembro.²⁹ Ele será publicado com nome do autor, código de identificação da emenda, alocação orçamentária originária, município originário, objeto originário, nova alocação orçamentária, município de destino, novo objeto, valor a ser redistribuído e definição da forma de alocação de recursos (transferência especial ou com finalidade definida);

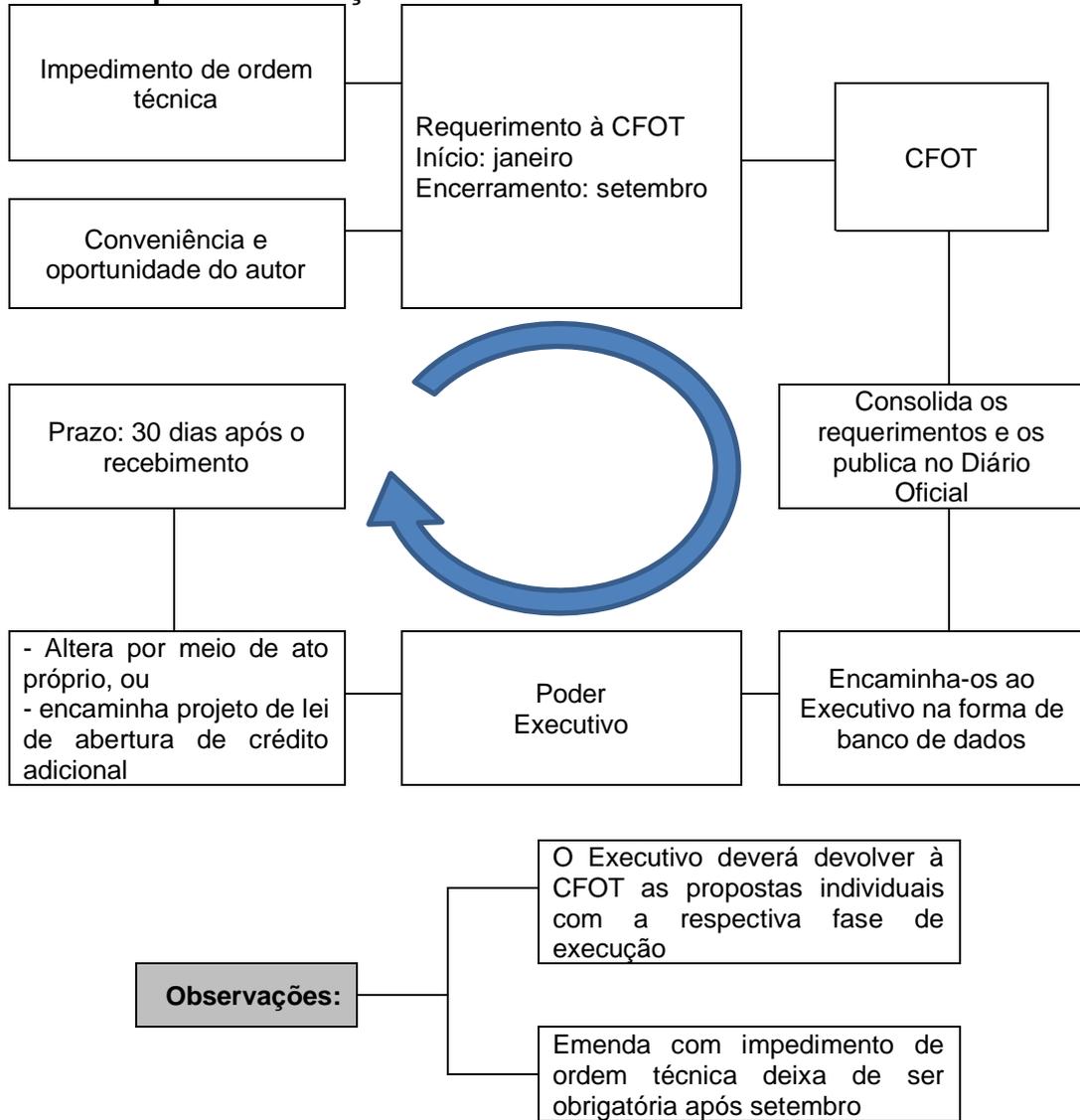
- As alterações propostas devem ser destinadas às áreas temáticas permitidas às emendas parlamentares. Além disso, devem continuar respeitando o limite mínimo de 50%, por autor, para ações e serviços públicos de saúde;
- A CFOT consolidará as propostas de alteração e as encaminhará ao Poder Executivo na forma de banco de dados;
- O Poder Executivo deverá promover as alterações solicitadas por meio de ato próprio, nos termos previstos na LOA, no prazo de até 30 dias, contado a partir do recebimento do requerimento, observados os limites autorizados na LOA;
- Caso seja necessário, o Poder Executivo deverá encaminhar projeto de lei de abertura de crédito adicional para atender ao requerimento da CFOT, no prazo de até 30 dias, contado a partir de seu recebimento;
- Caso ainda restem impedimentos de ordem técnica após setembro, as programações de emendas individuais não serão de execução obrigatória;
- As emendas que já tiverem alcançado a fase de empenho não poderão ser alteradas.

Finalmente, o Poder Executivo deverá devolver à CFOT, na forma de banco de dados, as propostas individuais, indicando a fase de execução em que cada uma se encontra.

²⁹ Atualmente, os pedidos de alteração feitos pelos deputados são dirigidos à CFOT. Ao final do mês, a comissão consolida todos os pedidos recebidos em um único requerimento, publicado na forma de parecer de remanejamento de emendas parlamentares à lei orçamentária anual.



Figura 5 – Etapas de alteração de emendas



Fonte: PLDO 2024.



7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em relação ao conteúdo sobre política de pessoal que deve estar presente no PLDO, a Constituição federal, no artigo 169, § 1º, inciso II, estabelece o seguinte:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:**

[...]

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Grifou-se.)

Nesse sentido, os incisos I e II do artigo 59 do PLDO concedem essa autorização exigida constitucionalmente, de forma genérica, pois fazem remissão à lei estadual específica em cada caso. Aliás, esse é o método adotado no atual exercício.

A título de comparação, o PLDO federal para o próximo ano, no §2º do seu artigo 115, remete essa autorização a um anexo específico da LOA federal. Com isso, espera-se que a LOA federal descreva o montante das quantidades e dos limites orçamentários para concessão de vantagens e aumentos de remuneração dos servidores civis e militares e dos seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de cargos públicos.

De volta à esfera estadual, destaca-se a referência à Lei Complementar nº 460/2021. Essa norma, que decorre diretamente da Lei Federal nº 13.954/2019, dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco, que é o conjunto integrado de direitos, ações permanentes e serviços destinados a assegurar a remuneração, a inatividade e a pensão dos militares estaduais e seus dependentes.

Também merece comentário a atualização da fonte de recursos responsável por classificar o valor referente ao pagamento de taxas de inscrição para os concursos públicos promovidos por órgãos do Poder Executivo. Essa medida é resultado da



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

padronização das fontes de recursos, estabelecida pela STN.³⁰

As demais disposições sobre despesas com pessoal e encargos sociais repetem as normas da LDO vigente. Inclusive as que tratam das negociações entre o Executivo e as entidades representativas dos servidores relativas à política de pessoal, que continuarão seguindo os termos da Lei nº 16.281/2018, que instituiu o Programa de Negociação Coletiva Permanente no âmbito do Poder Executivo.

³⁰ Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021 e Portaria STN nº 710/2021.



8. TRANSPARÊNCIA

No PLDO 2024, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 70 da LDO 2023, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no [Portal da Transparência](#).

O portal é um canal de comunicação com a população que disponibiliza informações do Governo do Estado de Pernambuco nas áreas de receitas, despesas, planejamento e orçamento, fiscalização e controle, além de acesso à informação.

No que tange ao processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, cumpre destacar que será assegurada a realização de audiências públicas bem como o incentivo à participação popular.

Essas medidas estão alinhadas ao § 3º do artigo 2º do próprio projeto, que define como prioridade da administração estadual o estímulo e o incentivo da participação da sociedade na implementação de políticas públicas.

Cabe apontar, por fim, que, enquanto o PLDO de Pernambuco concentra todas as disposições relativas à transparência em um único artigo, a redação do PLDO da União apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema, contando com 16 artigos distribuídos em duas seções. Essa comparação sugere que há espaço para avançar nas disposições que tratam sobre a transparência orçamentária na peça de diretrizes orçamentárias pernambucana.



9. ANEXO I - METAS FISCAIS

A LRF preconiza a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (AMF) como parte integrante do PLDO. Nesse anexo, devem estar contidos demonstrativos que contemplem diversas informações sobre gestão orçamentária, com destaque para:

- Metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública;
- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- Comparação das metas fiscais anuais com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- Estimativa e compensação da renúncia de receita;
- Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Estimativa das despesas com parcerias público-privadas (PPP).

Cada um desses demonstrativos será analisado a seguir, a começar pela definição das metas fiscais anuais, para o exercício de 2024 e para os dois subsequentes.

9.1. Metas Fiscais Anuais

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. São parâmetros que indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

empenho e de movimentação financeira.³¹

O Anexo de Metas Fiscais - AMF estabelece metas anuais de:

- Receitas;
- Despesas;
- Resultado nominal;
- Resultado primário;
- Montante da dívida pública.

As metas são definidas, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, § 1º, da LRF).

O valor corrente é exposto em termos dos preços praticados no exercício financeiro a que ele se referir, ou seja, é o valor em termos nominais.

Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO descontando-se os efeitos da inflação, ou seja, é o valor em termos reais. Ele possibilita a comparação com os valores praticados no ano de tramitação do próprio PLDO, nesse caso, com o exercício de 2023.

Para 2024, o AMF do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

Tabela 8 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2024)

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x 100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	42.004.701,70	40.389.136,25	0,410	109,442
Receitas Primárias (I)	38.967.289,90	37.468.547,98	0,380	101,528
Despesa Total	41.011.500,76	39.434.135,35	0,400	106,854
Despesas Primárias (II)	39.289.772,50	37.778.627,40	0,383	102,368
Resultado Primário (sem RPPS) (I-II)	-322.482,60	-310.079,42	-0,003	-0,840
Resultado Nominal (sem RPPS)	1.416.269,79	1.361.797,87	0,014	3,690
Dívida Pública Consolidada	17.382.960,32	16.714.384,92	0,170	45,291
Dívida Consolidada Líquida	9.110.554,11	8.760.148,18	0,089	23,737

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2024).

Conforme explicado, os valores correntes não consideram os efeitos da inflação. Já os valores constantes tomam como base os valores praticados na

³¹ Manual de Demonstrativos Fiscais, 13ª edição, página 63. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16605. Acesso: 08/08/2023.



economia no mês de junho de 2023.

Comparando-se os valores correntes e constantes apresentados no quadro, pode-se concluir que o governo estadual trabalha com uma previsão de inflação de 4% para 2024, exatamente a expectativa declarada pelos agentes financeiros na ocasião da construção do AMF,³² embora a meta nacional fixada para o ano seja de 3,25%.³³

Quanto aos dados da tabela, a receita total foi estimada em pouco mais de R\$ 42 bilhões. Conforme o texto explicativo contido no AMF do PLDO, esse montante representa a soma das receitas primárias e financeiras, excetuadas as receitas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Ainda segundo o documento, o efeito da redução da alíquota modal do ICMS a partir de 2024 e a reestruturação das alíquotas do IPVA totalizam um impacto negativo relevante para o próximo ano, com consequentes reflexos no crescimento dos exercícios seguintes.

Adicionalmente, a partir de 2024, o montante referente às transferências constitucionais aos municípios, passará a ser registrado como dedução da receita, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP. Essa mudança na forma de contabilização irá ocasionar um ajuste de R\$ 6,2 bilhões no Orçamento Fiscal Estadual para o próximo exercício.

Nesse contexto, estima-se um resultado primário (sem RPPS) negativo em 2024 e 2025 de, respectivamente, R\$ 322,5 milhões e R\$ 310,4 milhões. O resultado primário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas primárias (sem RPPS), as quais excluem ganhos ou gastos com operações de crédito, juros, amortização e outras receitas/despesas financeiras.

O resultado nominal, por sua vez, equivale ao resultado primário (sem RPPS) acrescido do saldo entre as receitas e despesas financeiras, sendo um indicativo da necessidade de financiamento do setor público. O PLDO em análise projeta um

³² Relatório Focus de 16/06/2023. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20230616.pdf>>. Acesso: 08/08/2023.

³³ Resolução CMN nº 4.831/2020. Disponível em: <https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/51079/Res_4831_v1_O.pdf>. Acesso: 08/08/2023



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

superávit nominal de R\$ 1,4 bilhão em 2024, apontando que as receitas financeiras devem superar as despesas financeiras.

Outras projeções que podem ser destacadas do AMF são a Dívida Consolidada (DC) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL), sendo que ambas guardam estreita relação com as metas de resultado primário e nominal.

Por definição,³⁴ a DC corresponde ao montante total das obrigações financeiras do estado, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.³⁵ Já a DCL representa o montante da DC deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.³⁶

A próxima tabela mostra a projeção dos principais dados trazidos pelo primeiro demonstrativo do AMF, considerando apenas os valores constantes, ou seja, baseados nos preços de junho de 2023.

Tabela 9 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2024-2026) R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes			Variação % (2024-2026)
	2024	2025	2026	
Receita Total	40.389.136,25	40.127.752,52	40.150.348,97	-0,6%
Receitas Primárias (I)	37.468.547,98	37.171.595,10	37.785.248,45	0,8%
Despesa Total	39.434.135,35	39.271.617,47	39.288.822,56	-0,4%
Despesas Primárias (II)	37.778.627,40	37.459.098,86	37.600.823,46	-0,5%
Resultado Primário (sem RPPS) (I-II)	-310.079,42	-287.503,80	184.424,99	159,5%
Resultado Nominal (sem RPPS)	1.361.797,88	539.186,12	-13.942,89	-101,0%
Dívida Pública Consolidada	16.714.384,92	15.184.036,65	13.787.126,03	-17,5%
Dívida Consolidada Líquida	8.760.148,19	7.900.263,00	7.624.986,24	-13,0%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2024).

³⁴ Artigo 29, inciso I, da LRF.

³⁵ Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

³⁶ Artigo 2º, inciso V, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001



Percebe-se que, em decorrência da contratação de operações de crédito pelo Governo Estadual no valor de R\$ 2,6 bilhões, é esperado um aumento nas despesas financeiras com juros para os próximos três anos, acarretando em uma piora considerável para o resultado nominal.

9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O segundo demonstrativo do AMF do PLDO faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2022.

Tabela 10 – Cumprimento das metas de 2022

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2022 (a)	II - Metas Realizadas em 2022 (b)	Variação (II-I)	
			Valor (c) = (b-a)	% (c/a)*100
Receita Total	44.001.469,20	46.353.829,61	2.352.360,41	5,3%
Receitas Primárias (I)	37.382.911,90	44.120.600,55	6.737.688,65	18,0%
Despesa Total	43.411.264,76	46.511.087,73	3.099.822,97	7,1%
Despesas Primárias (II)	36.943.272,80	44.687.313,49	7.744.040,69	20,9%
Resultado Primário (I-II)	439.639,10	-566.712,94	-1.006.352,04	-228,9%
Resultado Nominal	-139.556,80	-818.766,53	-679.209,73	486,7%
Dívida Pública Consolidada	15.546.106,45	16.857.697,29	1.311.590,84	8,4%
Dívida Consolidada Líquida	11.853.286,62	12.970.167,75	1.116.881,13	9,4%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2024).

A tabela acima evidencia que o resultado primário realizado ficou aquém da meta traçada para o exercício de 2022. Enquanto a LDO 2022 havia previsto um superávit primário de R\$ 439,6 milhões, o governo do estado apurou um déficit de R\$ 566,7 milhões. Ou seja, o resultado aferido ficou cerca de 230% abaixo da meta prevista.

Importante notar que esse déficit foi consequência de um crescimento mais acelerado das despesas primárias, que ficaram 21% acima da previsão, do que das



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

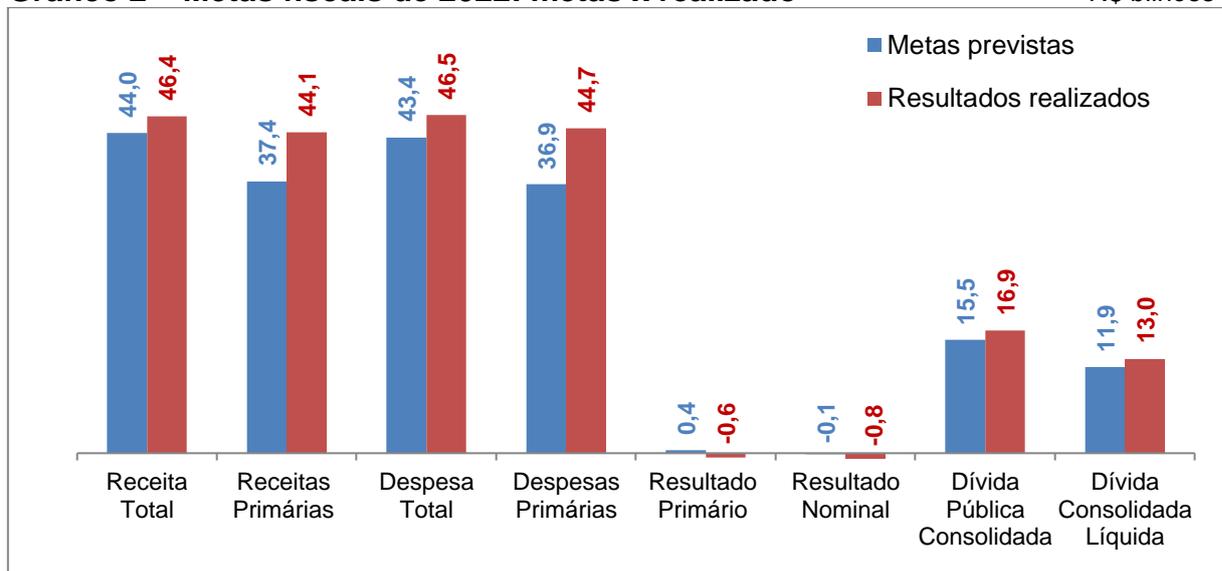
receitas primárias, que atingiram um montante 18% acima do previsto.

O resultado nominal aferido (déficit de R\$ 818,8 milhões), por sua vez, ficou 487% abaixo da meta prevista (déficit de R\$ 139,5 milhões).

As metas previstas e os resultados alcançados em 2022 estão sintetizados no gráfico subsequente:

Gráfico 2 – Metas fiscais de 2022: metas x realizado

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2024).

Em resumo, esse demonstrativo revela que:

- Tanto as receitas totais como as despesas totais ficaram acima do projetado. No entanto, as receitas foram 5,3% maiores que o previsto, enquanto as despesas totais foram 7,1% acima da expectativa. Assim, observou-se um déficit na execução orçamentária da ordem de R\$ 157,2 milhões.
- Comportamento similar foi observado nas receitas e despesas primárias: ambas ficaram além do valor esperado. Porém, as receitas primárias foram 18% acima do projetado, enquanto as despesas primárias ficaram 21% maiores que o previsto. Esse fator resultou na geração de um déficit primário (R\$ 566,7 milhões), resultado bastante inferior à meta prevista na LDO 2022 (R\$ 439,6 milhões).



- Os indicadores da dívida estadual, a DC e a DCL, fecharam o exercício de 2022 em patamares acima das previsões traçadas, sobretudo a DCL, que ficou 9,4% além do projetado.

9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores

A LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.³⁷

É importante ressaltar que esse demonstrativo de exercícios anteriores considera as metas fixadas pelas respectivas LDOs, e não o resultado obtido ao final de cada exercício. Seu objetivo é dar transparência para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise dessa política em uma linha do tempo, explicitando as perspectivas futuras da gestão estadual.

O PLDO faz isso no terceiro demonstrativo do AMF, denominado de “metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores”.

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2023 para possibilitar a comparação temporal.

Tabela 11 – Metas atuais e de exercícios anteriores

R\$ milhares

Especificação	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Receita total	38.778.456	39.313.580	39.588.188	40.389.136	40.127.752	40.150.349
Receitas primárias (I)	37.294.023	37.763.484	38.274.232	37.468.548	37.171.595	37.785.248
Despesa total	38.778.456	39.313.580	39.588.188	40.389.136	40.127.752	40.150.349
Despesas primárias (II)	36.559.489	37.328.500	37.869.998	37.778.627	37.459.099	37.600.823
Resultado primário* (III) = (I - II)	734.534	434.985	404.234	-310.079	-287.504	184.425
Dívida pública consolidada	19.887.774	16.037.592	16.637.377	16.714.385	15.184.037	13.787.126
Dívida consolidada líquida	18.470.658	12.228.025	8.243.772	8.760.148	7.900.263	7.624.986
Resultado nominal	-3.371.480	-544.358	1.822.844	1.361.798	539.186	-13.943

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2024).

Nota: As metas previstas nas LDOs 2020 2021 e 2022 e nos Demonstrativos da Compatibilização às Metas de Política Fiscal constante nas LOAs correspondentes foram recalculadas para atender a metodologia estabelecida na Portaria STN nº 1.447/2022, que exclui o cômputo das receitas e despesas do RPPS.

³⁷ Artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

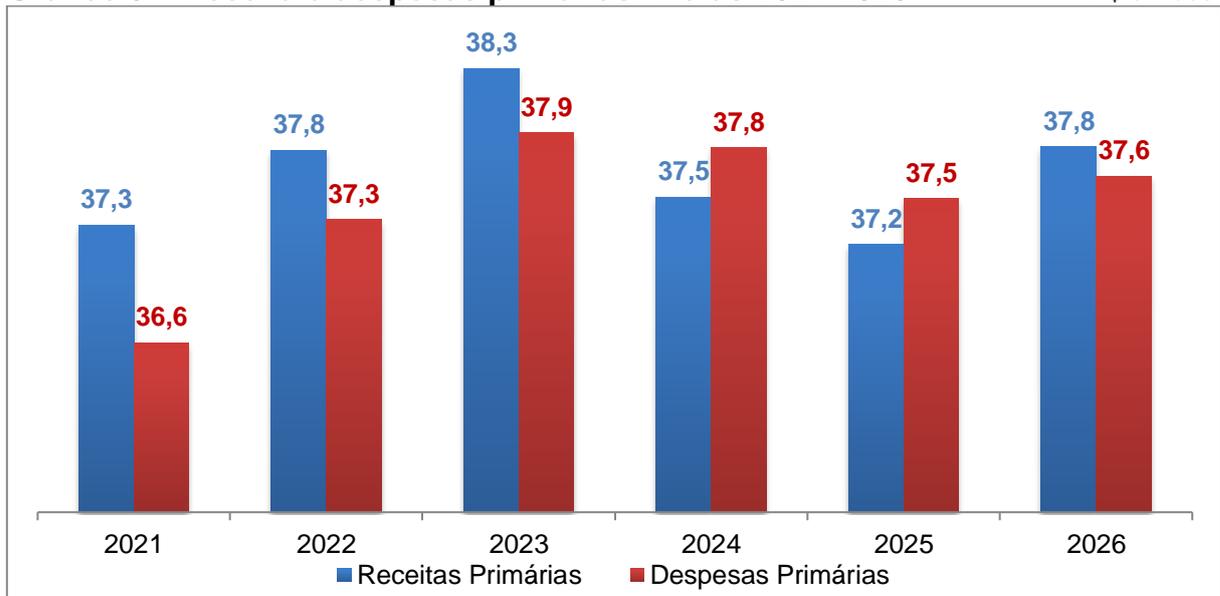
Pelos dados acima, percebe-se que Pernambuco mantém um viés decrescente, ao longo do tempo, na fixação das suas metas de resultado primário. Essas projeções decorrem, como será visto a seguir, da recente redução nas alíquotas do ICMS referentes a combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação.

Em relação ao resultado nominal, são esperados resultados positivos no próximo biênio, assim como ocorreu no exercício de 2023, que deve encerrar com superávit nominal.

O gráfico seguinte traz a evolução das metas traçadas para as receitas primárias e as despesas primárias entre 2021 e 2026.

Gráfico 3 – Receita e despesas primárias: metas 2021-2026

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2024).

Pode-se observar que as metas para 2024 sinalizam, em relação às metas dos anos anteriores, uma diminuição nas receitas primárias e uma estabilidade nas despesas primárias. Essa projeção considera o impacto negativo na arrecadação estadual decorrente da recente edição da Lei Complementar Federal nº 194/2022³⁸ e da Lei Estadual nº 17.898/2022.³⁹

A LC nº 194/2022 alterou o Código Tributário Nacional para considerar

³⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp194.htm. Acesso: 03/08/2023.

³⁹ Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=66930&tipo=>. Acesso: 03/08/2023



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

essenciais os bens e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, portanto, sujeitos à alíquota máxima do ICMS de 18%.

Assim, os entes federados foram obrigados a se adequarem à legislação federal e, conseqüentemente, tiveram que reduzir, de imediato, as alíquotas do ICMS sobre operações envolvendo tais setores. Em Pernambuco isso foi feito mediante a aprovação da Lei nº 17.898/2022, que reduziu o imposto cobrado sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação.

As alíquotas vigentes no estado eram as seguintes: gasolina (29%), etanol (25%), energia elétrica (25%), comunicação (30%). Todas elas tiveram que se adequar ao teto de 18%. Não houve repercussão nas operações com óleo diesel (8,5%) e nas prestações de transporte coletivo (isenta, conforme o artigo 59 do Decreto nº 44.650/2017 – Regulamento do ICMS de Pernambuco).

Ademais, a LC nº 194/2022 estabeleceu, ainda, a isenção do ICMS para os serviços de transmissão, distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica. Com efeito, a exclusão desses serviços, remunerados pelas tarifas de transmissão (TUST) e de distribuição (TUSD), bem como dos encargos setoriais, da base de cálculo do ICMS resultará na redução da projeção de arrecadação.

Esse cenário está alinhado à exposição do governo no próprio PLDO 2024, a qual revela que:

No cenário estadual, por exemplo, a arrecadação tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria) neste primeiro semestre apresentou uma queda de 0,7% em relação a 2022, refletindo os efeitos da Lei Complementar Federal nº 194/2022 e da Lei Estadual nº 17.898/2022 que reduziu as alíquotas dos combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação a partir do segundo semestre de 2022. O ICMS, principal fonte arrecadadora estadual, registrou, no mesmo período, uma queda de 6,1% em relação a 2022. (Grifou-se.)

Devido à frustração na arrecadação do ICMS, percebe-se que o estado espera gerar déficits primários nos próximos dois anos. A obtenção de resultados superavitários é esperada para ocorrer apenas em 2026.

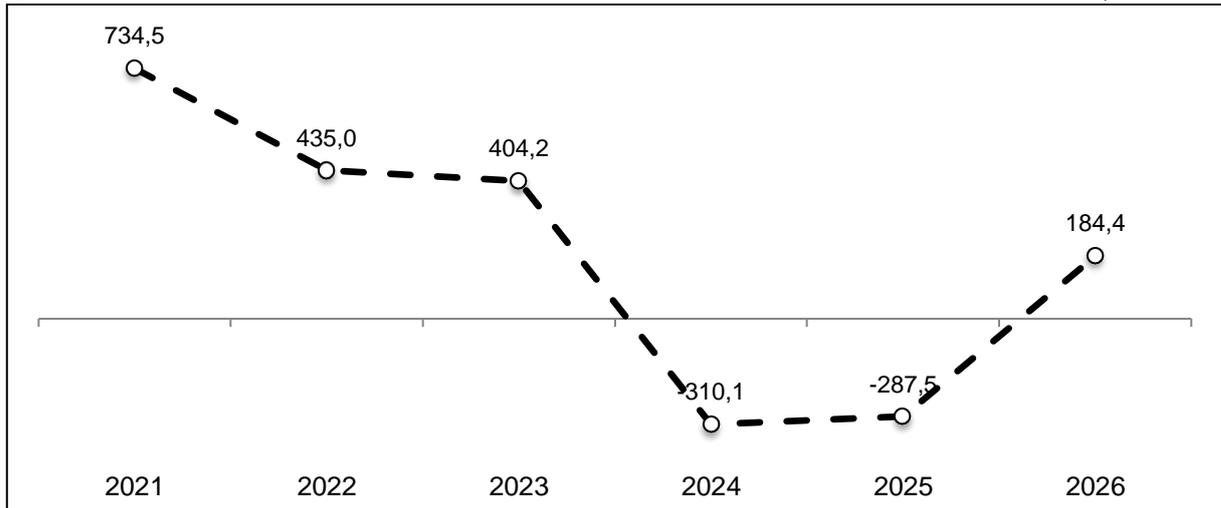
O próximo gráfico evidencia o efeito esperado dessas alterações no ICMS, qual seja, reduzir a arrecadação estadual e, conseqüentemente, diminuir os valores



previstos para o resultado primário a partir de 2022.

Gráfico 4 – Meta de Resultado Primário

R\$ milhões

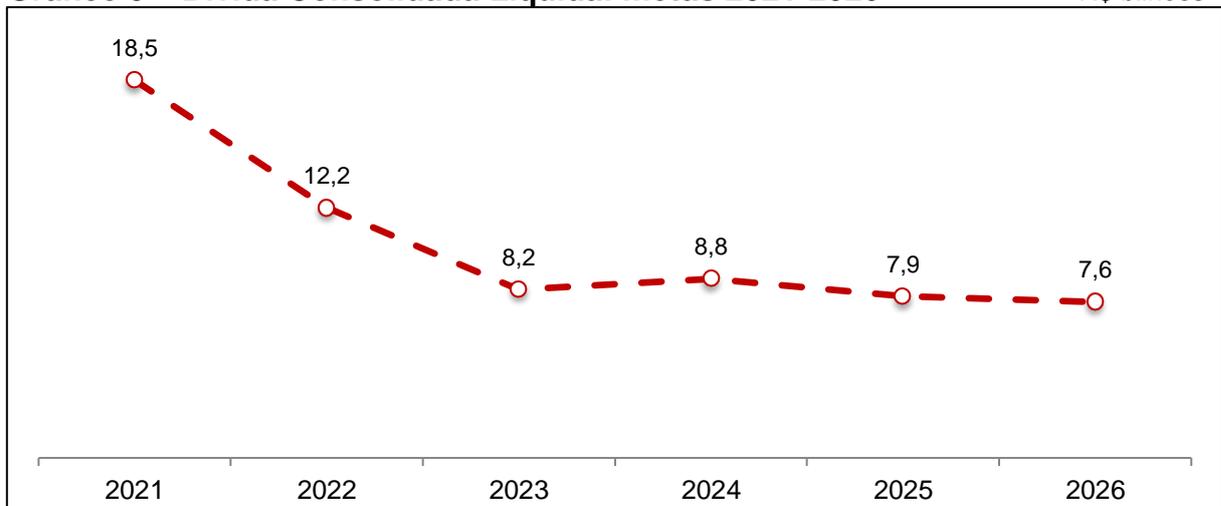


Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2024).

Interessante notar, por fim, o comportamento das metas traçadas para a DCL no período entre 2021 e 2026. Espera-se, para os anos subsequentes, uma relativa estabilidade da dívida estadual. A meta para 2024, por exemplo, representa um leve acréscimo de 6,3% em relação à previsão de 2023.

Gráfico 5 – Dívida Consolidada Líquida: metas 2021-2026

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2024).



9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS

O 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO trata da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares. Segundo o MDF,⁴⁰ o objetivo do demonstrativo é atender ao estabelecido no artigo 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, que assim dispõe:

Art. 4º [...]

§ 2º O Anexo [de Metas Fiscais] conterá, ainda:

[...]

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

Antes de analisar os dados, é importante diferenciar a avaliação financeira e a atuarial. A primeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode resultar em um déficit ou em um superávit previdenciário.

Já a avaliação atuarial leva em consideração uma projeção de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias, tomando como base diversas variáveis, a exemplo da expectativa de vida da população, dos requisitos atuais para concessão de aposentadoria, da quantidade de servidores efetivos ativos e inativos etc.

É importante saber, ainda, que, por conta das mudanças promovidas pela Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, pela Lei Federal nº 13.954/2019 e pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, existem atualmente três diferentes planos de proteção previdenciária no estado de Pernambuco, que serão analisados na sequência.

⁴⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 13ª edição. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 03/08/2023.



9.4.1 Plano Financeiro dos Servidores Civis

O plano financeiro, cujas receitas e despesas são registradas no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores (Funafin), funciona no regime de repartição simples, ou seja, os atuais servidores ativos e parte dos aposentados e pensionistas contribuem para custear os benefícios previdenciários concedidos.

O resultado previdenciário registrado pelo Funafin vem apresentando sucessivos déficits ao longo dos últimos anos, como pode ser observado na tabela seguinte:

Tabela 12 – Receitas e despesas do Plano Financeiro dos servidores civis – 2020 a 2022

R\$ milhares

RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO - RPPS (FUNAFIN)	2020	2021	2022
Receitas de Contribuições - Servidores Civis (I)	2.814.603	2.731.301	2.763.367
Despesas com benefícios previdenciários - Servidores Civis (II)	5.548.719	5.089.538	5.657.464
Resultado (I - II)	-2.734.116	-2.358.237	-2.894.097

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2024). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022.

Os dados acima demonstram o caráter deficitário do RPPS pernambucano nos últimos anos. Somente em 2022, do total de despesas do regime, 51,2% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas **não previdenciárias** do Tesouro estadual. Em outras palavras, mais da metade dos gastos ligados ao RPPS não foi custeada com as receitas previdenciárias, essencialmente representadas pela soma das contribuições individuais e patronais.

Entre 2020 e 2022, observa-se a uma diminuição das receitas de contribuições em conjunto com um aumento das despesas com benefícios previdenciários. De forma que o ano de 2022, registrou-se o maior déficit previdenciário da série, de R\$ 2,9 bilhões.

Buscando analisar de forma mais detalhada os motivos que levam ao déficit previdenciário em Pernambuco, é apresentado, a seguir, detalhamento a respeito das



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

alíquotas e bases de cálculo das contribuições e das estatísticas da base cadastral dos ativos, inativos e pensionistas que compõem o sistema previdenciário pernambucano.

A alíquota devida aos servidores é de 14% sobre a base de cálculo. Os inativos e pensionistas civis cujos benefícios ultrapassam o valor máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente equivalente a R\$ 7.507,49, também contribuem para o regime. Todavia, a alíquota aplicável alcança somente a parcela que ultrapassar esse teto.

Além disso, a contribuição patronal (do próprio estado de Pernambuco) equivale a 28% da remuneração total do servidor. A tabela seguinte agrega as alíquotas vigentes:

Tabela 13 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do estado de Pernambuco – Plano Financeiro

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos Civis	14%	A remuneração do servidor
Beneficiários Civis	14%	A parcela do benefício que ultrapassa o teto do RGPS
Contribuição do estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	28%	A remuneração dos servidores ativos civis

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Além do plano de custeio, é fundamental analisar a base cadastral previdenciária do estado. As tabelas da base, publicadas junto com o PLDO, apresentam o custo médio mensal e o número de participantes do RPPS, segregando as informações entre os ativos e os beneficiários (aposentados e pensionistas).

De acordo com o PLDO, em dezembro de 2022, o número total de participantes do Plano Financeiro dos Servidores Civis era de **147.231**, sendo 47,1% ativos e 52,9% beneficiários (aposentados e pensionistas). O demonstrativo a seguir traz a relação entre os dois grupos:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Tabela 14 – Plano Financeiro dos servidores ativos, aposentados e pensionistas

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Quantidade	69.315	77.916	0,89
Remuneração/Benefício médio	6.913,82	5.990,07	1,15
Idade estimada para aposentadoria/Idade média atual	59,27	70,74	0,84

Fonte: Anexo de Metas Fiscais – Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Os dados expostos demonstram que a razão entre ativos e beneficiários é de 0,89. Isso indica que há menos ativos do que beneficiários para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. Esse fato pode ser explicado por dois fatores: a baixa idade estimada para aposentadoria (que considera em seu cálculo os 55 anos de idade média para professores) e o número relevante de professores contratados por tempo determinado (que não integram o RPPS).⁴¹

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo:

Tabela 15 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Plano Financeiro Previdenciário dos Servidores Cíveis do Estado de Pernambuco R\$ 1,00

Discriminação	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-63.303.123.895
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	1.936.213.752
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-11.552.820.569
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	574.343.395
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-72.345.387.317
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-62.328.978.181
(+) Valor presente das contribuições futuras	20.201.637.765
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	2.852.388.142
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-39.274.952.274
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-111.620.339.592

⁴¹ Segundo o Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, em dezembro de 2022, eram 18.336 professores temporários vinculados à Secretaria de Educação.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

(+) Ativo Financeiro do Plano	9.893.718
Déficit Técnico Atuarial	-111.610.445.873

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Pela leitura da tabela, é possível perceber que a provisão para os benefícios concedidos totaliza um déficit atuarial de R\$ 72,3 bilhões. Já a provisão para os benefícios a conceder é de R\$ 39,3 bilhões.

Dessa forma, o resultado atuarial previsto é um déficit de R\$ 111,6 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevienciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Outro ponto relevante do cálculo é a não adoção de novas entradas para o sistema previdenciário em análise (reposição da massa salarial). Esse foi o critério estabelecido porque a projeção considerou a instituição de novo regime previdenciário, que ocorreu no final de março de 2020. A partir de então, os novos servidores estão vinculados a outro fundo previdenciário.⁴²

O resultado também pode ser avaliado pela projeção atuarial, que representa o fluxo do resultado previdenciário para um período mínimo de 75 anos.

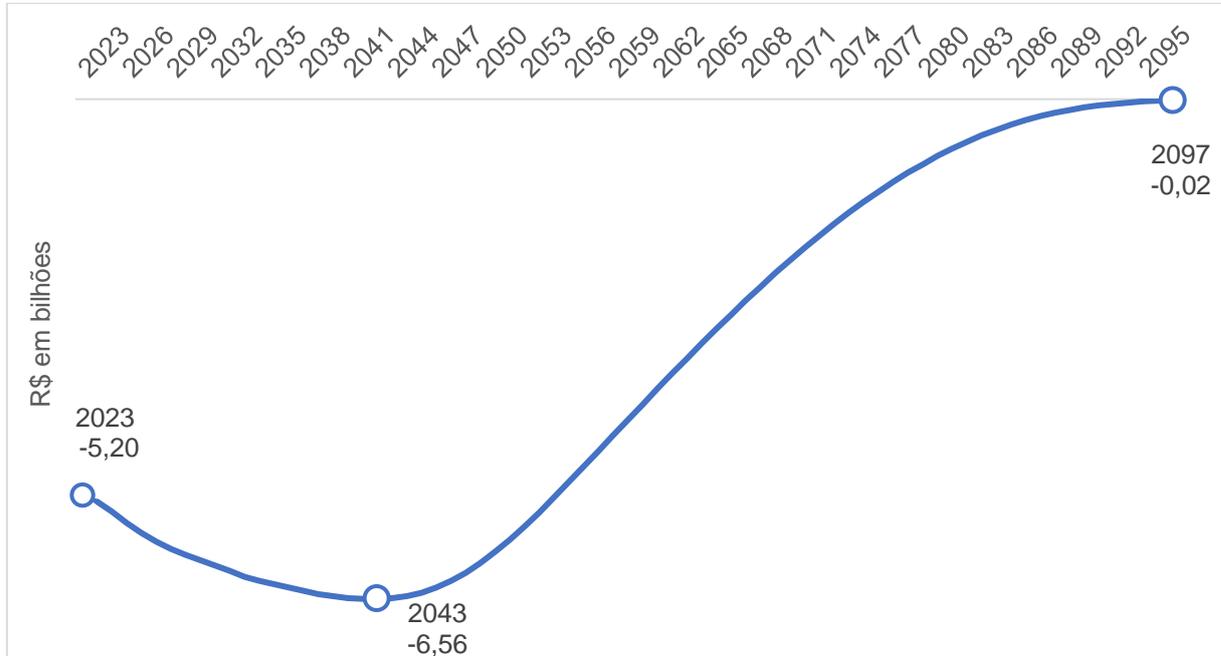
A finalidade da publicação desses dados é dar transparência à previsão de receitas e despesas do regime de previdência no longo prazo e procura dimensionar o impacto fiscal no ente com o passar do tempo, auxiliando o planejamento da necessidade de financiamento do RPPS.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial publicados no PLDO:

⁴² Até 2019, o único fundo ligado ao RPPS que estava em funcionamento no Estado de Pernambuco era o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco. Desde o fim de março de 2020, os servidores que tomarem posse estarão vinculados ao Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Os dois fundos existirão e funcionarão concomitantemente.



Gráfico 6 – Projeções de resultado previdenciário considerando o Plano Financeiro dos Servidores Civis - 2023 a 2097



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Analisando o gráfico, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2043, o maior da série: R\$ 6,6 bilhões negativos. Assim, o demonstrativo revela a necessidade de haver um planejamento financeiro de longo prazo para cobrir os sucessivos déficits projetados.

9.4.2 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar dos Civis

O plano previdenciário, que entrou em funcionamento em abril de 2020,⁴³ tem como forma de custeio dos benefícios a capitalização coletiva, na qual o estado de Pernambuco e os servidores ativos contribuem para que a maior parte dos recursos seja utilizada no futuro (outra pequena parte servirá para o pagamento de benefícios não programados, como a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho ou a pensão por morte).

Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Governo do Estado de Pernambuco aprovou a Lei

⁴³ Art. 3º da Lei Complementar nº 423/2019.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Complementar nº 257/2013, que institui o Regime de Previdência Complementar, e a Lei Complementar nº 258/2013, que estabelece o regime de capitalização coletiva para os novos servidores do estado.

A Lei Complementar nº 258/2013 autorizou a entrada em funcionamento do Fundo de Aposentadorias e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Quando os servidores vinculados a esse fundo se tornarem inativos, poderão receber, a título de proventos de aposentadoria, no máximo, o limite dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atualmente equivale a R\$ 7.507,49.

Contudo, a Constituição federal, no §14 do artigo 40, exige que todos os entes da Federação criem previdências complementares para dar cobertura previdenciária aos servidores cujas remunerações ultrapassam o limite do RGPS. Assim, a ideia da previdência complementar é reservar recursos para pagamento de aposentadorias e pensões cujos valores superem o mencionado teto.

Pela importância da matéria, considerou-se relevante transcrever o texto constitucional:

Art. 40. [...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

A instituição da previdência complementar foi autorizada, no Estado de Pernambuco, pela Lei Complementar nº 257/2013. Destaca-se, ainda, que o artigo 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 define que a implantação da previdência complementar dos entes federativos deveria ter ocorrido até o dia 13 de novembro de 2021.

O regulamento da previdência complementar estadual, entretanto, só foi aprovado recentemente com a publicação da Portaria Previc nº 515, de 21 de junho de 2023, no Diário Oficial da União. Essa portaria autorizou o funcionamento do plano de previdência complementar denominado PE-PREVCOM, administrado pelo Banco do Brasil e patrocinado pelo Estado de Pernambuco.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS e que entrou em efetivo funcionamento em abril de 2020, por força do artigo 3º da Lei Complementar nº 423/2019. Ademais, entrou recentemente em funcionamento a previdência complementar (PE-PREVCOM), que contempla a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto.

Destaca-se que o Funaprev registrou superávit de R\$ 85,9 milhões em 2022, valor equivalente ao total de receitas, já que não houve gastos do plano previdenciário no mesmo ano. O plano de custeio do fundo encontra-se discriminado na tabela seguinte:

Tabela 16 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do estado de Pernambuco – Plano Previdenciário

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS
Beneficiários civis	Pelas regras atuais, não há contribuição dos beneficiários	
Contribuição do estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS

Fonte: Lei Complementar nº 423/2019.

Como já foi afirmado, em 2022, o Plano Previdenciário apresentava somente servidores ativos e não contava com nenhum beneficiário:

Tabela 17 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria – Plano Financeiro dos Servidores

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Quantidade	4.941	-	-
Remuneração/Benefício médio	4.972,29	-	-
Idade estimada para aposentadoria	58,72	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial:

Tabela 18 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco R\$ milhares

Discriminação	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	-
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	-
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-1.494.423.288
(+) Valor presente das contribuições futuras	1.300.868.469
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	104.609.630
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-88.945.189
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-88.945.189
(+) Ativo Financeiro do Plano	135.004.897
Superávit Técnico Atuarial	46.059.708

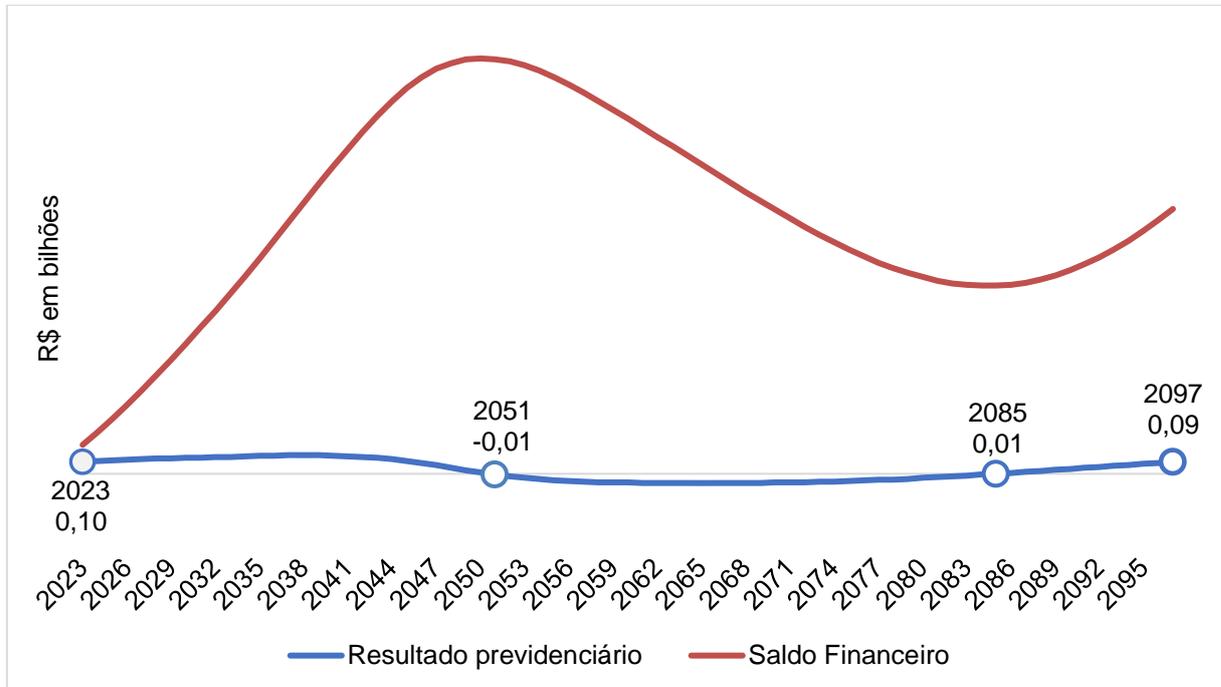
Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Assim, o balanço atuarial do Plano Previdenciário apresenta um superávit de R\$ 46,1 bilhões.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial encontrada no PLDO:



Gráfico 7 – Projeções de resultado previdenciário do Plano Previdenciário dos Servidores Civis - 2023 a 2097



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

O gráfico acima se distingue dos demais apresentados nesta seção por trazer o saldo financeiro, que possui relevância para aferição do equilíbrio atuarial do regime, apontando a capacidade de cobertura do resultado previdenciário, que a partir de 2051 poderá ficar negativo até sua recuperação, por volta de 2085.

9.4.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)

O Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) foi instituído por determinação da Emenda à Constituição federal nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019 e suas principais fontes de receita advêm das contribuições dos segurados ativos, inativos e pensionistas, que ajudam a custear as despesas decorrentes da concessão de benefícios do regime.

Nos últimos três anos, o déficit vem sendo cada vez mais acentuado, destacando-se que, até 2019, os militares ainda faziam parte do RPPS do estado de Pernambuco e passaram a ser segurados do SPSM a partir de 2020.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Tabela 19 – Receitas e despesas do Sistema de Proteção Social dos militares
R\$ milhares

Receitas, Despesas e Resultado (SPSM)	2020	2021	2022
Receitas de Contribuições (I)	311.775	405.146	393.755
Despesas com benefícios previdenciários (II)	2.126.431	2.073.856	2.264.695
Resultado (II - I)	-1.814.655	-1.668.710	-1.870.940

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2024). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022.

Observa-se, a partir da tabela acima, que em 2022 houve aumento do déficit do Sistema de Proteção Social dos Militares, que atingiu o maior valor da série: R\$ 1,9 bilhão. Do total de despesas do regime, 82,6% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro (51,2%). Assim, quase a totalidade dos gastos do SPSM foi custeada com recursos de fora do sistema, como os impostos, as taxas e as transferências constitucionais.

Quanto às alíquotas e bases de cálculo das contribuições, por exigência da Lei Federal nº 13.954/2019, os militares passaram a contribuir, em 2020, com 9,5% aplicados sobre a remuneração e, a partir de 2021, com 10,5%. É relevante mencionar que os inativos e os pensionistas seguem essa mesma regra, ou seja, não há faixa de isenção, como se dá no plano de custeio do Funafin, aplicável aos civis.

Além disso, a partir de 2021, a contribuição patronal (do próprio estado de Pernambuco) passou a existir somente sobre a remuneração dos servidores ativos civis (antes também havia contribuição sobre a remuneração dos militares ativos).

A tabela seguinte resume as informações atuais:

Tabela 20 – Alíquotas e bases de cálculo das contribuições previdenciárias do Sistema de Proteção Social dos Militares

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos militares	10,5%	A remuneração do militar
Beneficiários militares	10,5%	O valor total do benefício

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).



A respeito da base cadastral do SPSM, o demonstrativo do PLDO traz os seguintes dados referentes aos militares ativos em dezembro de 2022:

Tabela 21 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários (A/B)
Quantidade	18.999	23.768	0,80
Remuneração/Benefício médio	5.563,54	7.930,62	0,70
Idade Estimada para Aposentadoria	59,9	60,9	0,98

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Conforme as informações disponibilizadas, o sistema conta com 42.767 participantes, sendo 44,4% ativos e 55,6% beneficiários.

É interessante notar que o benefício médio dos aposentados militares é maior do que a remuneração média dos ativos, situação distinta do que foi observado no RPPS dos servidores civis no mesmo período. A explicação para o fato está no art. 49, inciso II da Lei nº 6.783/1974, que garantia ao militar, desde que contasse com mais de 30 anos de serviço, a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior na transferência para a inatividade. Contudo, com a publicação da Lei Federal nº 13.954/2019, essa regra foi revogada.⁴⁴

A razão entre ativos e beneficiários é de 0,80, demonstrando que há menos ativos do que beneficiários para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. A distorção é ainda maior do que a observada no plano financeiro dos civis, cuja razão foi calculada em 0,89.

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo:

⁴⁴ A Emenda Constitucional nº 103/2019 incluiu, entre as normas gerais de competência da União, as regras sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal (inciso XXI do artigo 22 da Constituição Federal). A Lei Federal nº 13.954/2019 incluiu o art. 24-A no Decreto-Lei nº 667/1969, estabelecendo como valor máximo de benefício dos inativos a remuneração integral do posto ou da graduação que o militar possuir.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Tabela 22 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco R\$ 1,00

Discriminação	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-28.336.200.686
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	2.975.301.072
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-5.431.686.097
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	570.327.040
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-30.222.258.670
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-14.502.841.045
(+) Valor presente das contribuições futuras	3.579.134.278
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	1.015.198.873
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-9.908.507.894
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-40.130.766.564
(+) Ativo Financeiro do Plano	-
Déficit Técnico Atuarial	-40.130.766.564

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

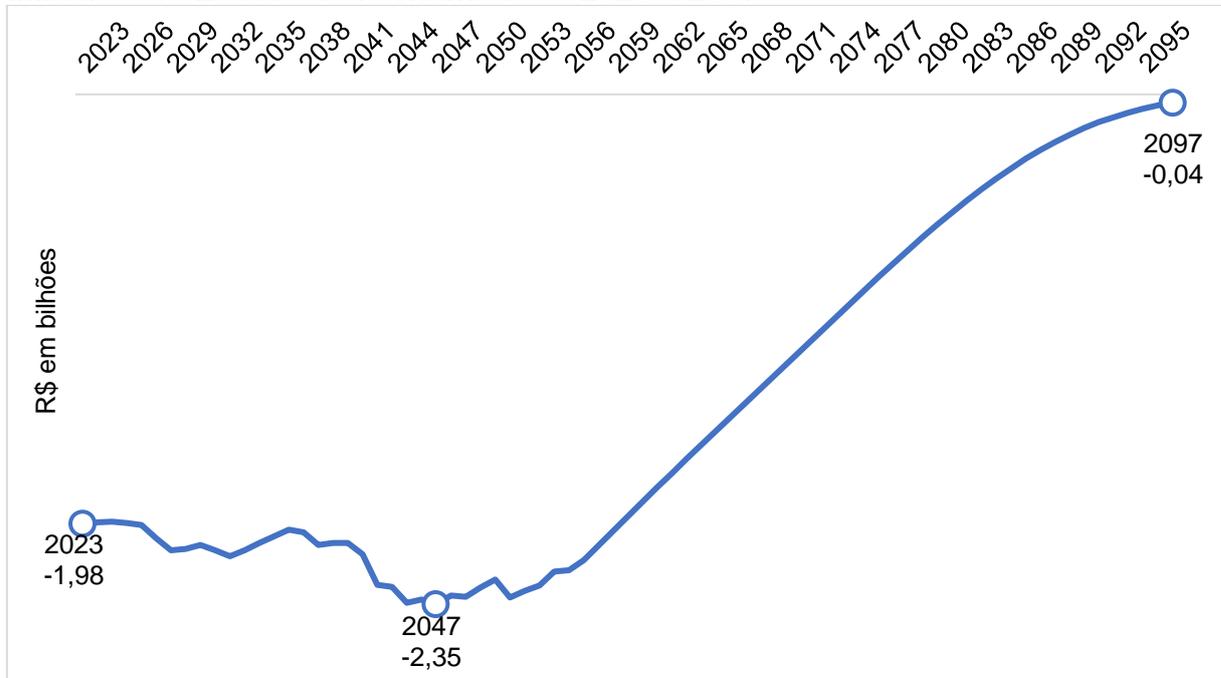
Como demonstrado, a provisão para os benefícios concedidos totaliza um déficit de R\$ 30,2 bilhões. Já a provisão para os benefícios a conceder é de R\$ 9,9 bilhões.

Dessa forma, o resultado atuarial previsto é de um déficit de R\$ 40,1 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Por fim, cabe observar a projeção atuarial dos déficits do SPSM no gráfico seguinte:



Gráfico 8 – Projeções de resultado financeiro do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco - 2023 a 2097



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2024).

Cabe esclarecer que essa projeção se refere apenas à população atual do sistema: ativos, inativos e pensionistas já vinculados ao SPSM. Ou seja, não considera a entrada de nenhum novo servidor militar no quadro de ativos de Pernambuco. Isso explica porque o gráfico projeta uma diminuição gradativa do déficit previdenciário militar a partir da década de 2050, mesmo com a manutenção das regras atuais. Sabe-se que é apenas natural que a população atual do SPSM vá, aos poucos, deixando de participar do sistema.

9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O MDF determina que o demonstrativo será acompanhado da análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, a fim de dar maior



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

consistência aos valores apresentados.⁴⁵

Nos termos do MDF - Anexo de Metas Fiscais, a renúncia compreende incentivos fiscais, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O MDF explana que o demonstrativo identifica os tributos com previsão de renúncias de receita, indicando: a modalidade de renúncia; os setores, programas e beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia no ano de referência da LDO e nos dois exercícios seguintes; e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Segue abaixo a transcrição do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, com o valor estimado para os exercícios de 2024 a 2026:

Tabela 13 – Estimativa e compensação da renúncia de receita

R\$ milhares

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorregião	%	Renúncia de receita prevista			Compensação
					2024	2025	2026	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / Peap	Agreste	1%	1.579,4	1.642,6	1.708,3	A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício de início da sua vigência e nos dois seguintes, foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais.
			Mata	1%	2.458,3	2.556,6	2.658,9	
			RMR	98%	235.680,1	245.107,3	254.911,6	
			São Francisco	0%	0,0	0,0	0,0	
			Sertão	0%	71,1	74,0	76,9	
			Total	100%	239.788,9	249.380,5	259.355,7	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista/ Prodepe	Agreste	14%	415.372,1	431.987,0	449.266,5	
			Mata	15%	422.084,1	438.967,4	456.526,1	
			RMR	67%	1.903.638,3	1.979.783,8	2.058.975,1	
			São Francisco	1%	35.402,4	36.818,5	38.291,2	
			Sertão	3%	84.808,0	88.200,3	91.728,3	
			Total	100%	2.861.304,9	2.975.757,0	3.094.787,3	
	Crédito presumido e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo / Prodeauto	Agreste	0%	0,0	0,0	0,0	
			Mata	88%	1.794.651,5	1.866.437,6	1.941.095,1	
			RMR	12%	252.764,1	262.874,7	273.389,6	
			São Francisco	0%	0,0	0,0	0,0	
			Sertão	0%	0,0	0,0	0,0	
			Total	100%	2.047.415,6	2.129.312,3	2.214.484,8	
	Crédito presumido	Setor Industrial de Calçados/ Procalçado	Agreste	0%	101,6	105,6	109,8	
			Mata	86%	29.524,8	30.705,7	31.934,0	
			RMR	0%	0,0	0,0	0,0	
			São Francisco	14%	4.756,6	4.946,9	5.144,8	
			Sertão	0%	0,0	0,0	0,0	
			Total	100%	34.382,9	35.758,3	37.188,6	
Crédito presumido	Setor Industrial/ Proind	Agreste	15%	65.634,9	68.260,3	70.990,7		
		Mata	10%	43.073,6	44.796,6	46.588,4		
		RMR	73%	314.285,4	326.856,8	339.931,0		
		São Francisco	1%	3.324,2	3.457,1	3.595,4		
		Sertão	1%	5.508,0	5.728,3	5.957,4		
		Total	100%	431.826,0	449.099,1	467.063,1		

⁴⁵ Manual de Demonstrativos Fiscais, 14ª edição, página 145. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 02/08/2023.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Total	5.614.718,4	5.839.307,2	6.072.879,5
Demais benefícios	509.175,7	529.542,8	550.724,5
Total Geral	6.123.894,2	6.368.849,9	6.623.603,9

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2024).

O valor previsto da renúncia de receita para 2024 é de R\$ 6,1 bilhões, sendo R\$ 5,6 bilhões derivados de programas de incentivos relacionados ao ICMS (91,7% da previsão total) e R\$ 509,2 a outros tributos (8,3%).

Para efeitos comparativos, o percentual é maior que os 12,5% previstos para o estado da Bahia e semelhante ao percentual previsto ~~bem como dos 8,3%~~ para o estado do Ceará.

Tabela 24 – Estimativa da renúncia de receita e RCL

R\$ milhares

Estado	Renúncia prevista PLDO 2024 (a)	RCL (jul 2022-jun 2023) (b)	% Renúncia Prevista/RCL (a/b)
Pernambuco	6.123.894	38.796.069	15,8%
Bahia	6.970.683	55.699.401	12,5%
Ceará	4.873.320	31.487.523	15,5%

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2024) e RREOs do 3º bimestre 2023.

Essa renúncia equivale a 15,8% da última RCL divulgada, referente ao período compreendido entre julho de 2022 e junho de 2023 (R\$ 38,8 bilhões), e é 31,5% superior à previsão do ano passado (R\$ 4,66 bilhões). Nos dois anos seguintes, são esperadas expansões uniformes da ordem de 4,0% (R\$ 6,4 bilhões em 2025 e R\$ 6,6 bilhões em 2026).

Cumprido frisar que os valores previstos para renúncia de receita de todos os setores / programas / beneficiários sofreram acréscimo entre 2023 e 2024. Contudo, o programa de incentivo para o setor industrial (Proind) obteve o maior ganho percentual em relação ao exercício anterior, com aumento de 104,5%, passando de R\$ 211,2 milhões para R\$ 431,8 milhões. Já em termos de valores, se destaca o setor industrial, central de distribuição e comercial atacadista (Prodepe), que poderá alcançar R\$ 920,1 milhões a mais de renúncia em 2024 se comparado a 2023, indo de R\$ 1,9 bilhão a R\$ 2,9 bilhões.

Por fim, destaca-se que os incentivos fiscais destinados a esse mesmo



Prodepe concentram 46,7% do total de renúncia de receita prevista para o exercício de 2024, maior proporção entre os programas. O Prodeauto aparece em segundo lugar, com participação de 33,4% (R\$ 2,0 bilhões).

9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

A LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.⁴⁶

Dessa forma, para atender ao conceito legal, a despesa será considerada obrigatória de caráter continuado quando:

- Deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- Perdure por período superior a dois exercícios.

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa a título de compensação. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.⁴⁷

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

Tabela 25 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC R\$ 1,00

Eventos	Valor previsto LDO 2023	Valor previsto PLDO 2024
Aumento Permanente da Receita	-1.015.640.700	381.724.000
(-) Transferências Constitucionais	-222.757.700	245.539.400
(-) Transferências ao Fundeb	-103.664.000	13.387.200
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	-689.219.000	122.797.400
Redução Permanente de Despesa (II)	-689.219.000	0

⁴⁶ Artigo 17 da LRF.

⁴⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª edição, pág. 157. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 02/08/2023.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Margem bruta (III) = (I-II)	0	122.797.400
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	0	122.797.400
Novas DOCC	0	122.797.400
Novas DOCC geradas por PPP	0	0
Margem líquida de expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0	0

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 8 (PLDO 2024) e LDO 2023.

O PLDO em análise não projeta redução permanente da despesa em 2024, apesar da contenção de R\$ 689,2 milhões declarada em 2023. No entanto, o esperado aumento permanente de receita de R\$ 381,7 milhões inverterá a retração verificada no ano passado e permitirá uma margem bruta de R\$ 122,8 milhões para a assunção de novas DOCCs.

O demonstrativo ainda esclarece que essa previsão foi elaborada conforme expectativas de crescimento da atividade econômica e o saldo será classificado como provisão para a cobertura do crescimento vegetativo das despesas obrigatórias. Assim, a margem líquida de expansão de DOCC será zero.

9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas

Esse demonstrativo trata do valor das despesas com as contraprestações anuais, tendo como referência os anos de 2024 a 2026. Abaixo segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

Tabela 26 – Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais (R\$)		
		2024	2025	2026
I – Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	5.362.138,62	5.733.661,29	5.829.415,65
II – Terminais Integrados e Estações de BRT	Administrativa	67.084.431,79	74.424.748,17	78.439.236,15
III – Autoprodução de Energia Renovável	Administrativa	32.832.476,17	34.253.599,44	35.623.743,42
TOTAL		105.279.046,59	114.412.008,90	119.892.392,22

Fonte: Demonstrativo 9 / AMF / PLDO 2024.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

A tabela acima evidencia que o Estado de Pernambuco espera aumentar seus gastos com PPPs ao longo do próximo triênio. A despesa total projetada para o exercício de 2026 é 13,9% maior que a prevista para 2024.

O motivo é o aumento de 8,7% com as contraprestações da PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva, de 16,9% nos gastos com Terminais Integrados e Estações de BRT e de 8,5% com Autoprodução de Energia Renovável.

Com relação a este último projeto, de acordo com o Relatório Anual 2022 de Parcerias Estratégicas do Estado de Pernambuco (<http://www.parcerias.pe.gov.br/>), o contrato foi assinado em 17 de novembro de 2022 e a ordem para início dos serviços foi emitida no dia 16 de dezembro de 2022.

Trata-se de uma concessão administrativa para construção, operação, manutenção e gestão de usina de autoprodução de energia renovável e compra de energia através do ambiente de contratação livre – ACL, com gestão das unidades consumidoras do grupo ‘A’ (alta tensão) do Governo do Estado do Pernambuco, com prazo de 28 anos.

O parceiro privado será responsável por construir, operar e manter a usina que produzirá energia e será arrendada ao Estado, de forma a permitir que 52 unidades consumidoras da administração pública utilizem o insumo. O Estado passa, dessa maneira, a figurar como autoprodutor de energia.

O contrato prevê o compartilhamento de receitas acessórias referentes à venda de excedente de produção de energia, com parcela de 10% dessa receita destinada ao Poder Concedente, utilizada na forma de abatimento das contraprestações mensais referentes ao ano posterior ao de aferição da receita acessória.

A PPP de Autoprodução de Energia Renovável deverá representar 31,2% dos gastos do estado com despesas com contraprestações anuais no exercício de 2024.

Seguindo a mesma lógica, a PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva responderá por 5,1% dos dispêndios com esse tipo de parceria em 2024. Especificamente para essa parceria, o Contrato CGPE nº 001/2006 dispõe que o Poder concedente deverá arcar com 55% da frustração de tráfego no trecho compreendido entre 70% e 90% do tráfego previsto no referido contrato.

Já a PPP de Terminais Integrados e Estações de BRT corresponderá, em 2024,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

a 63,7% dos desembolsos estaduais com essa espécie de parceria. A respectiva PPP prevê que a Concessionária tem a obrigação de requalificação dos Terminais e Estações de BRT, nos prazos de 48 e 36 meses, respectivamente, com obras emergenciais nos primeiros 12 meses.

A requalificação contempla adequação da estrutura física, implantação de videomonitoramento e sistemas de comunicação com usuário e ampliação de áreas brutas locáveis. No total, a concessão abrange os 26 terminais de passageiros e 44 estações de BRT⁴⁸.

Por fim, cabe dizer que a Lei nº 17.168/2021⁵⁵ atribui à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) o planejamento, a fomentação e a coordenação das Parcerias Público-Privadas. Além disso, após modificação ocorrida em 2021, a Lei nº 16.573/2019⁵⁶ passou a vincular o Conselho do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco (CPPPE) a essa mesma secretaria, a qual também exerce a sua presidência.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.parcerias.pe.gov.br/>. Acesso em: 07/08/2023.



10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3º do artigo 4º da LRF, o PLDO de Pernambuco contém o Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Segundo o MDF,⁴⁹ contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida pela improbabilidade de liquidação ou pela insuficiência de segurança na estimativa do seu valor.

Por sua vez, riscos fiscais são a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. Porém, o manual também ressalta que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na LDO e na LOA do ente estadual.

A par disso, estes são os passivos contingentes e os demais riscos fiscais identificados para 2024 e inseridos no respectivo demonstrativo do PLDO:

Tabela 27 – Demonstrativo de riscos fiscais e providências

R\$ 1,00

Passivos contingentes		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Ações Cíveis, trabalhistas, fiscais e previdenciárias sujeitas à sistemática de pagamento via Requisição de Pequeno Valor – RPV.	100.000.000	Suplementação Orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias	100.000.000
Cumprimento de obrigação de fazer em ações judiciais para aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos bem como para a realização de procedimentos médicos, ambulatoriais e hospitalares.	95.000.000		95.000.000
SUBTOTAL	195.000.000	SUBTOTAL	195.000.000
Demais riscos fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor

⁴⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 13ª edição. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 03/08/2023.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Exclusão do TUST e TUSD na base de cálculo do ICMS	1.016.000.000	Aumento da alíquota modal	1.016.000.000
Não incidência do ICMS nas transferências entre estabelecimentos do mesmo titular localizados em estados distintos com manutenção de créditos (PLS 332/2018)	290.000.000	Mais eficiência fiscal na arrecadação e enxugamento de despesa.	290.000.000
Redução da alíquota para 17% (Art. 15, VII, "b", Lei nº 15.730/2016)	914.000.000	Redução dos benefícios fiscais.	914.000.000
Execução de Título Judicial promovida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco, na qualidade de substituto processual de cerca de sete mil servidores, referente à devolução de contribuição previdenciária descontada indevidamente	46.213.706,42		46.213.706,42
Processos judiciais em que se discute a incidência de ICMS sobre os valores referentes à demanda de potência contratada de energia elétrica.	127.803.624,53	Suplementação Orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	127.803.624,53
Multiplicidade de liminares concedidas em processos judiciais nos quais se discute a constitucionalidade da cobrança do diferencial de alíquotas do ICMS, no exercício de 2022, nos termos da Lei Complementar (Nacional) 190/2022, questão objeto da ADI 7066, pendente de julgamento.	653.700.000		653.700.000
Compensação entre a dívida pública do Estado e as perdas decorrentes da Lei Complementar 194/2022, que qualificou combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transportes como bens essenciais e vedou a fixação de alíquotas de ICMS sobre operações com estes bens em patamar superior à alíquota geral adotada para o ICMS.	1.089.952.756,69	Mais eficiência fiscal na arrecadação, enxugamento de despesa e compensação federal prevista em lei.	1.089.952.756,69
SUBTOTAL	4.137.670.087,64	SUBTOTAL	4.137.670.087,64
TOTAL	4.332.670.087,64	TOTAL	4.332.670.087,64

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais / PLDO 2024.

Pelo quadro acima, os passivos contingentes estão relacionados a demandas judiciais e somam R\$ 195 milhões.

Já em relação aos demais riscos fiscais, observa-se que se relacionam com a falta de segurança jurídica sobre algumas decisões e práticas que podem afetar o fisco estadual. Somente os riscos relacionados ao principal imposto estadual, o ICMS, somam mais de R\$ 4 bilhões, demonstrando o quão complexa é a tributação sobre a produção e o comércio no estado. No total, os "Demais riscos fiscais" somam R\$ 4,1 bilhões.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Com isso, a totalidade dos riscos fiscais de 2024 (contingentes ou não), avaliados em R\$ 4,3 bilhões, representam um decréscimo de 48% em relação aos R\$ 6,4 bilhões acautelados para 2023.

Como contingência aos riscos, o Poder Executivo informa que tomará medidas como: suplementação orçamentária, promoção da eficiência fiscal, enxugamento de despesas, redução de benefícios fiscais, entre outras.