



GESTÃO FISCAL

BOLETIM

2º Quadrimestre - 2016



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco



BOLETIM INFORMATIVO Nº 07, DE 2016.

GESTÃO FISCAL

SETEMBRO DE 2015 A AGOSTO DE 2016

Boletim Informativo sobre a Gestão Fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2016 e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 4º bimestre de 2016.

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

Augusto César Neves Lima Filho

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar

Mauro Soares Carneiro



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2016 ..	4
1.1. Receita Corrente Líquida.....	5
1.2. Demonstrativo da Despesa com Pessoal	7
1.3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.....	11
1.4. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores.....	14
1.5. Demonstrativo das Operações de Crédito.....	15
2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO QUARTO BIMESTRE DE 2016.....	16
2.1. Balanço Orçamentário	18
2.1.1. Receitas	19
2.1.2. Despesas	22
2.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção	25
2.3. Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias.....	28
2.4. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	30
2.5. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde	33
2.6. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)	36



INTRODUÇÃO

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) discute, por meio deste Boletim Informativo, alguns aspectos da gestão fiscal e da execução orçamentária conduzidas pelo Governo do Estado de Pernambuco.

Desta vez, foram analisados o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do segundo quadrimestre de 2016 e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do quarto bimestre de 2016, publicados pelo Poder Executivo estadual no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 30 de setembro de 2016¹.

Esses relatórios são instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme previsão do artigo 48 pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nessa perspectiva, tanto o RGF quanto o RREO são mecanismos de reforço da gestão governamental responsável dos recursos públicos, na medida em que dão publicidade aos indicadores fiscais do ente federativo. Isso permite o monitoramento, por parte dos órgãos de controle e, até mesmo, da própria sociedade, quanto à consecução, ou não, das metas fixadas para os agentes públicos.

Com essa premissa, o presente boletim pretende colaborar na disseminação de informações e no controle social sobre o andamento da gestão fiscal no âmbito do Estado de Pernambuco, consolidando diversos dados relevantes em um único documento de fácil entendimento por parte do leitor.

Para este trabalho, os dados daqueles relatórios foram comparados com os dados correspondentes de relatórios anteriores, preferencialmente aqueles publicados a partir do exercício financeiro de 2006, com o intuito de se identificar o comportamento de importantes parâmetros fiscais ao longo do último decênio, bem como avaliar o desempenho atual desses indicadores em relação aos dos anos anteriores.

Em virtude disso, cabe esclarecer que, sob o aspecto metodológico, todos os

¹ O RGF foi publicado no caderno do Poder Executivo do DOE de 30/05/2016, nas páginas 29 a 31. O RREO está na mesma publicação, nas páginas de 14 a 29. Disponíveis em: <[http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160930/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20160930\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160930/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20160930).pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.



valores apresentados por este boletim foram corrigidos pela inflação², acumulada até agosto de 2016, o que possibilita a comparação temporal entre eles. Ou seja, o presente trabalho evidencia a evolução real, já considerados os efeitos da inflação, dos diversos indicadores da gestão fiscal e orçamentária estadual.

1. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2016

De acordo com o artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os titulares dos Poderes e órgãos deverão emitir, ao final de cada quadrimestre, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o qual deverá conter:

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

Desse modo, o RGF do Poder Executivo estadual referente ao segundo quadrimestre do exercício de 2016 apresenta os seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal – todos os Poderes (art. 55, inciso I, alínea "a", da LRF);
- Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (também art. 55, inciso I, alínea "a", da LRF);
- Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (art. 55, inciso I, alínea "b");

² Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.



- Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (art. 55, inciso I, alínea "c");
- Demonstrativo das Operações de Crédito (art. 55, inciso I, alínea "d");
- Demonstrativo Simplificado do RGF (art. 48).

Os demonstrativos arrolados no inciso III do artigo 55 da LRF não foram elaborados, uma vez que sua obrigatoriedade recai apenas sobre o RGF referente ao último quadrimestre do exercício.

Além disso, é dispensada a publicação do comparativo previsto pela alínea "e" do inciso I do artigo 55, uma vez que o dispositivo que lhe dá suporte (art. 4º, inciso II) foi vetado.

Sendo assim, a estrutura do RGF do segundo quadrimestre de 2016 é compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois apresenta todos os demonstrativos exigidos.

Cada um desses demonstrativos será examinado individualmente, nas sessões seguintes. Antes, porém, a próxima sessão tratará da Receita Corrente Líquida (RCL) e sua evolução ao longo dos últimos onze anos.

1.1. Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida (RCL), legalmente definida pelo inciso IV do artigo 2º da LRF, representa o somatório de todas as receitas correntes do ente, deduzidas, no caso dos estados membros, as transferências constitucionais aos seus municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, além das receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o principal objetivo da RCL é:

[...] servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.³

³ Portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Conceito disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/receita-corrente-liquida>>. Acesso em: 04 out 2016.



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

Assim, observa-se que a RCL é o parâmetro atualmente utilizado no comparativo entre os limites de gastos nos demonstrativos exigidos pela LRF. Dessa forma, o RGF traz, em seus demonstrativos, os percentuais da despesa total com pessoal, da dívida consolidada, do total das garantias concedidas e das operações de crédito, todos em relação à RCL.

De acordo com a LRF⁴, a RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Dessa forma, a RCL que consta do RGF do segundo quadrimestre de 2016 é referente aos meses de setembro de 2015 a agosto de 2016.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo estado de Pernambuco foi de R\$ 20,24 bilhões, sendo esse o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

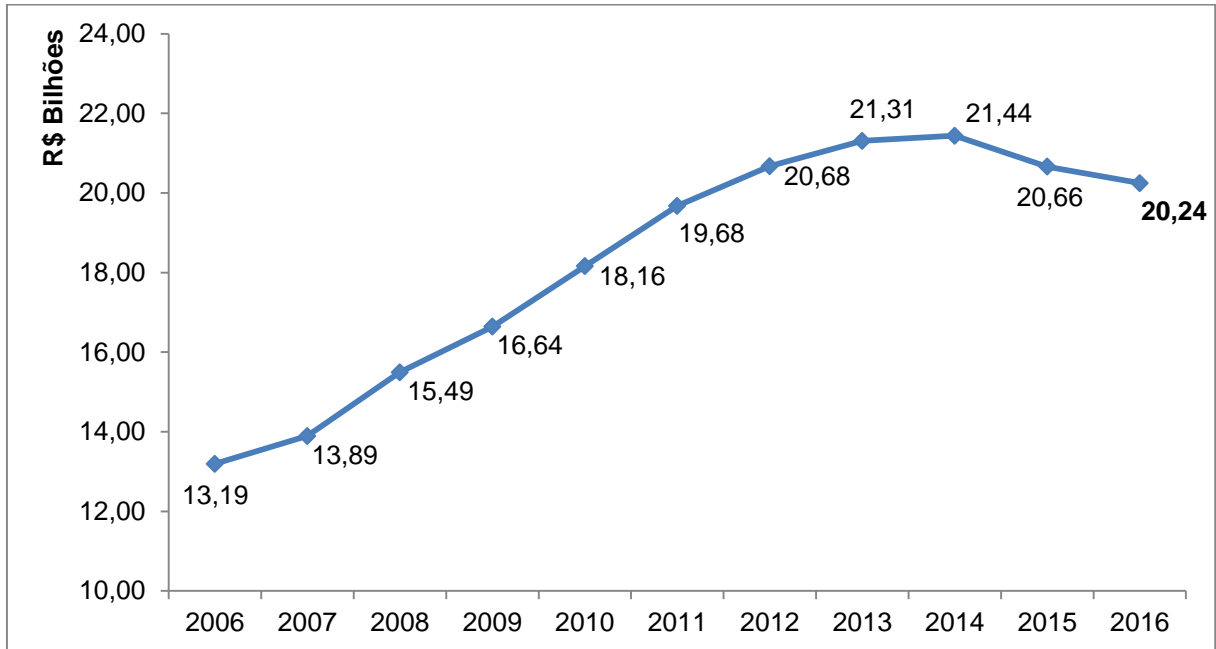
O gráfico 1, a seguir, demonstra a evolução da RCL entre 2006 e 2016. Os dados foram obtidos dos relatórios de gestão fiscal do segundo quadrimestre de cada ano, e, conforme dito acima, compreendem o período que vai de setembro do exercício anterior até agosto do exercício então vigente.

Ressalta-se que os valores foram atualizados pela inflação até agosto de 2016, conforme mencionado na Introdução, o que possibilita a comparação temporal.

⁴ Artigo 2º, § 3º.



Gráfico 1 – Evolução da RCL, 2006 – 2016



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2º quadrimestre, 2006 – 2016.

Observa-se um forte ritmo de crescimento da RCL entre os segundos quadrimestres de 2006 a 2012, seguido por um crescimento mais lento em 2013 e 2014. Esse comportamento é revertido no segundo quadrimestre de 2015, que experimentou queda real de aproximadamente 3,6%.

A redução da RCL persistiu no segundo quadrimestre de 2016, cuja apuração alcançou patamar 2,0% inferior ao quadrimestre correspondente de 2015.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016 do Estado de Pernambuco propôs, no item B do seu Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal, uma meta de RCL, até dezembro de 2016, equivalente a R\$ 20,08 bilhões. O total alcançado até o final do segundo quadrimestre representa um valor 0,8% acima desse objetivo.

1.2. Demonstrativo da Despesa com Pessoal

O artigo 18 da LRF define como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens,



fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 estabelece⁵, ainda, três limites para a despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual em relação à receita corrente líquida, a saber:

- Limite de alerta (90% do máximo legal): 44,10% da RCL;
- Limite prudencial (95% do máximo legal): 46,55% da RCL;
- Limite máximo legal: 49,00% da RCL.

De acordo com os dados divulgados no RGF do segundo quadrimestre de 2016, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite de alerta, mas respeitou os limites prudencial e legal. Esse resultado pode ser melhor visualizado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo de Pernambuco, 2º quadrimestre de 2016

R\$ milhares

Despesa com pessoal - Poder Executivo	Valor	Percentual sobre a RCL
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	9.069.172	44,79%
Limite de Alerta	8.928.617	44,10%
Limite Prudencial	9.424.652	46,55%
Limite Máximo	9.920.686	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 2º quadrimestre de 2016.

Importante notar que o Limite de Alerta não acarreta nenhuma implicação legal à gestão de pessoal do Poder Executivo. Este limite configura-se como um aviso de proximidade a níveis não desejáveis de despesa com pessoal. Ultrapassada esta margem, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) deve alertar o Poder Executivo visando, justamente, cientificar o gestor de

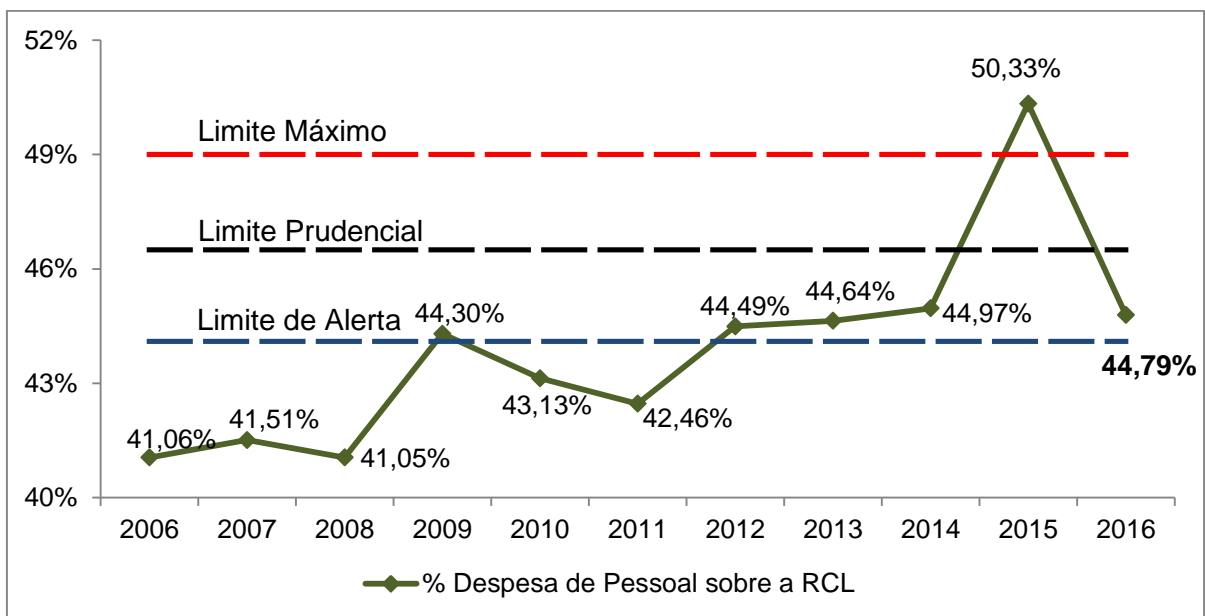
⁵ O limite da despesa total com pessoal na esfera estadual está previsto no artigo 20, inciso II, da LRF. O chamado limite prudencial é uma dedução da regra prevista no parágrafo único do artigo 22 e o limite de alerta, do artigo 59, § 1º, inciso II da mesma lei.



que está se aproximando dos demais limites.

O gráfico 2, a seguir, demonstra a evolução da relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida nos últimos onze anos. Nota-se que o limite prudencial foi ultrapassado somente no 2º quadrimestre de 2015, tendo voltado já no 2º quadrimestre de 2016 a um valor condizente com seu comportamento histórico.

Gráfico 2 – Evolução da relação Despesas com Pessoal / RCL



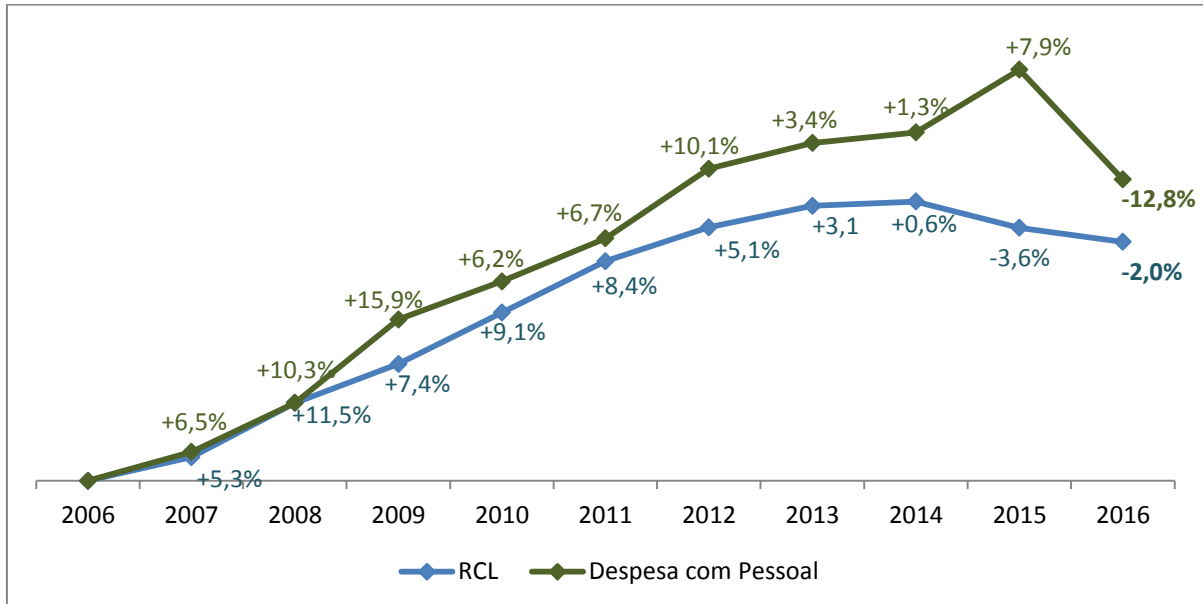
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2º quadrimestre, 2006 – 2016.

Esse cenário pode ser melhor entendido analisando-se o gráfico 3, que traz a evolução acumulada da RCL e das Despesas com Pessoal a partir de 2006. Nos últimos cinco anos, a despesa total com pessoal teve crescimento maior que a RCL em quatro: 2012, 2013, 2014 e 2015.

Em compensação, o ano de 2016 representou um grande recuo na despesa com pessoal, superando a queda da RCL em mais de dez pontos percentuais.



Gráfico 3 – Evolução anual da RCL e das despesas com pessoal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2º quadrimestre, 2006 – 2016.

Cabe esclarecer que o segundo quadrimestre de 2015 apresentou um resultado atípico, o que influenciou a forte queda da Despesa com Pessoal no ano de 2016, demonstrada no gráfico acima. Isso porque, em 2015, a primeira metade do décimo terceiro salário dos servidores do Estado foi paga no segundo quadrimestre, antecipando o dispêndio realizado costumeiramente no terceiro.

Em virtude desse fato, o período envolvido pelo RGF do 2º quadrimestre de 2015 contemplou o pagamento de mais de uma folha dessa gratificação, o que não ocorreu no Relatório mais recente, justificando parte dessa grande redução da despesa com pessoal.

Ainda assim, pode-se perceber um esforço recente na contenção das despesas de pessoal. Entre 2014 e 2016, registrou-se uma redução de 5,9% dessas despesas, superando a queda de 5,6% da RCL observada no período.

Esse cenário indica que o Poder Executivo pernambucano vem agindo de forma responsável, na medida em que manteve os gastos salariais dos servidores em níveis compatíveis com a realidade fiscal do estado.



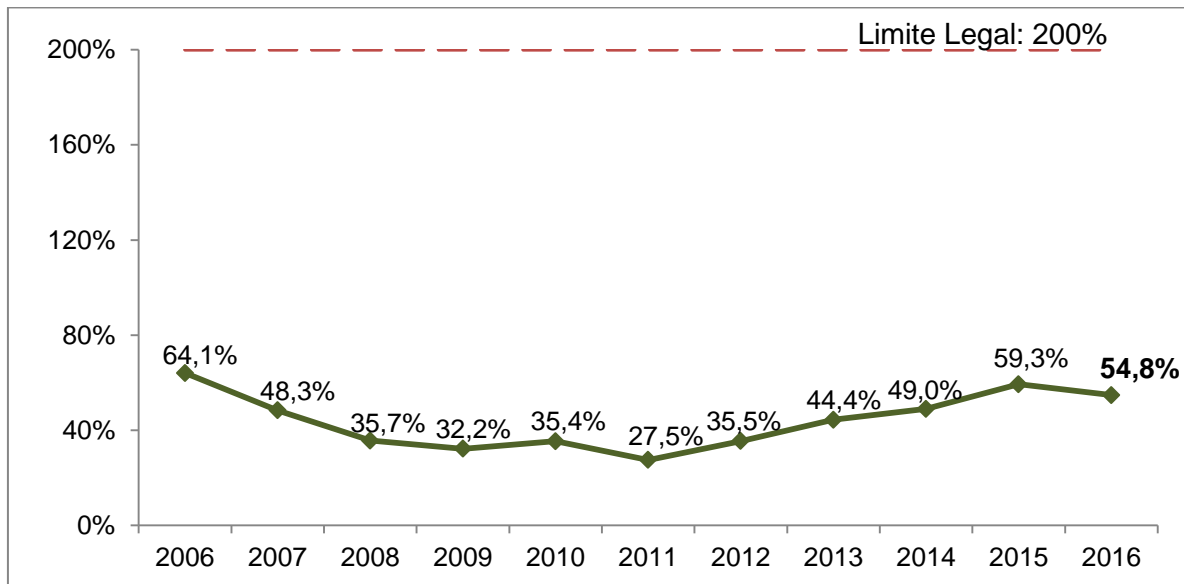
1.3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida traz informações quanto aos valores da dívida pública do Estado de Pernambuco. Nele, estão discriminados valores referentes à dívida mobiliária, à dívida contratual, aos precatórios, e também à dívida previdenciária.

A Resolução nº 40/2001, expedida pelo Senado Federal para disciplinar a matéria, prevê que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes (200%) a RCL⁶.

Em Pernambuco, ao final do segundo quadrimestre de 2016, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL encontrava-se em 54,8%, abaixo, portanto, do limite normativo. O gráfico 4 traz a evolução dessa relação para o segundo quadrimestre de cada exercício desde 2006. Percebe-se seguidos aumentos dessa relação entre 2011 e 2015, tendo sido registrado em 2016 a primeira queda em cinco anos.

Gráfico 4 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (2º Quadrimestre), 2006 – 2016.

Esse aumento gradual a partir de 2011 é reflexo da política de expansão dos investimentos estaduais, atrelada, em grande parte, ao aumento do montante de operações de crédito.

⁶ Artigo 3º, inciso I.



O aumento dos empréstimos tomados, por sua vez, repercutiu sobre a evolução do estoque da dívida estadual ano a ano. Ressalta-se, mais uma vez, que tal expansão encontra-se respaldada pelo limite estabelecido pelo Senado, existindo, ainda, margem para aumento da dívida estadual.

Por outro lado, a forte redução das operações de crédito a partir de 2014 contribuiu para a diminuição do estoque da dívida em 2016. O comportamento das operações de crédito, ano a ano, será analisado na seção [1.5 Demonstrativo das Operações de Crédito](#).

A tabela 2, a seguir, detalha a variação do estoque da dívida consolidada líquida, entre agosto de 2015 e agosto de 2016, em termos reais.

Tabela 2 – Detalhamento da dívida consolidada líquida

R\$ Milhares

Item	2015	2016	Variação
Dívida Mobiliária	-	-	-
Dívida Contratual	16.453.355,0	14.355.709,80	-12,75%
Interna	9.051.282,3	8.209.271,40	-9,30%
Externa	7.402.072,9	6.146.438,40	-16,96%
Precatórios	461.240,4	528.042,30	14,48%
Outras Dívidas	391,5	-	-
Deduções (-)	4.654.926,7	3.795.556,50	-18,46%
Dívida Consolidada Líquida	12.260.060,2	11.088.195,6	-9,56%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (2º quadrimestre), 2015 – 2016.

Percebe-se que o estoque da dívida consolidada líquida apresentou uma redução de 9,56% no período. A queda do estoque da dívida superou o recuo de 2,0% da RCL, acarretando na diminuição da relação dívida/receita em 7,7%.

A tabela indica que o item responsável pela maior redução da dívida bruta⁷ foi a dívida contratual externa, a qual diminuiu 16,96%, entre os segundos quadrimestres de 2015 e de 2016.

Essa redução pode ser explicada, principalmente, pela queda do dólar no período, visto que tal item é fortemente influenciado pela variação cambial. Nesse sentido, é oportuno registrar que o real apresentou uma valorização frente ao dólar

⁷ Sem considerar as deduções.



americano equivalente a 11,5% entre agosto de 2015 e agosto de 2016⁸.

Vale assinalar, também, que a diminuição da dívida consolidada líquida poderia ter sido ainda maior não fosse a forte redução das deduções aplicáveis. Verificou-se que a diminuição na disponibilidade de caixa bruta (-4,4%), aliada à forte redução dos demais haveres financeiros (-87,0%) e ao crescimento dos restos a pagar processados⁹ (143,1%) levaram a uma redução de 18,46% nas deduções sobre a dívida líquida.

Em relação à dívida consolidada líquida previdenciária, verifica-se um salto em sua evolução a partir do ano de 2015, conforme ilustrado no gráfico 5. Essa variação é explicada por um aumento significativo do passivo atuarial registrado pelo Estado nos demonstrativos do RGF a partir do 3º quadrimestre de 2014. De acordo com a nota de rodapé constante em tal demonstrativo, esse ajuste decorre de uma “alteração do critério de avaliação no parecer do atuário, resultando na mudança de projeção dos aportes do Estado para cobertura das obrigações previdenciárias”.

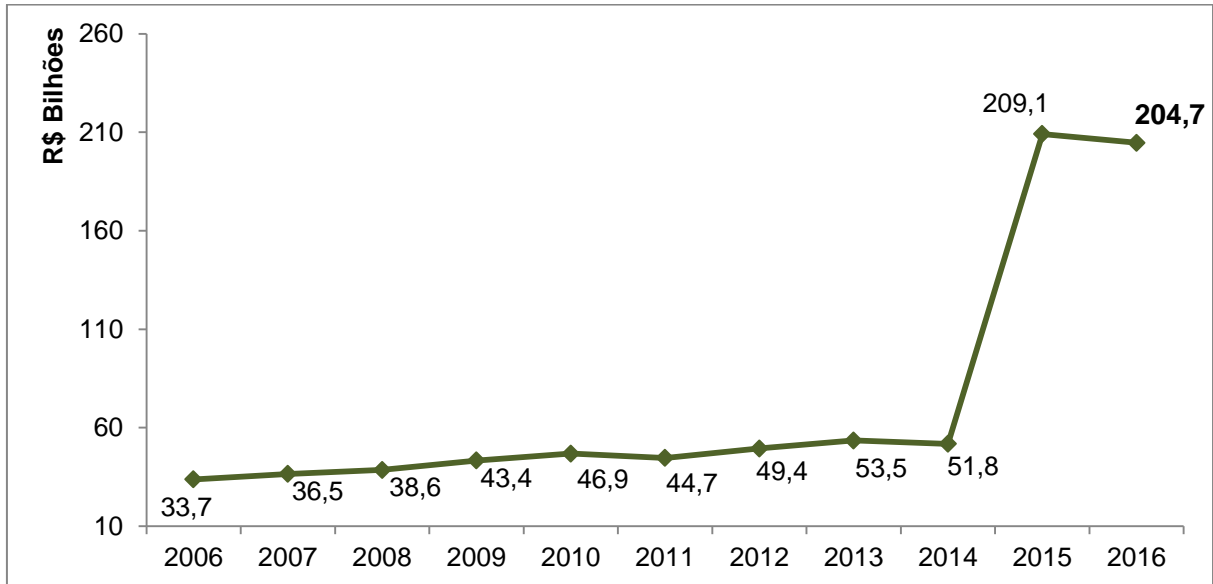
A partir da análise da Avaliação Atuarial e Financeira presente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015 e 2016, é possível verificar mudanças em dois critérios utilizados no parecer do atuário: a redução da taxa de juros de 6% para 0% e a hipótese de nenhuma reposição da massa de ativos no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin).

⁸ De acordo com a taxa de câmbio comercial para compra: real (R\$) / dólar americano (US\$) – fim do período, fonte: Banco Central do Brasil.

⁹ Exceto precatórios.



Gráfico 5 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida Previdenciária



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2º quadrimestre, 2006 – 2016.

1.4. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo Estado e verificar os limites estabelecidos pela LRF, bem como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas.

O artigo 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal definiu que o saldo global das garantias concedidas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios não pode exceder 22% da RCL.

O valor das garantias e contragarantias concedidas pelo Estado de Pernambuco tem se situado, historicamente, abaixo do limite estabelecido. Nos últimos 11 anos, o valor das garantias concedidas nunca esteve, ao final do segundo quadrimestre de cada ano, acima de 0,37%.

De acordo com o RGF do segundo quadrimestre de 2016, o valor das garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco responde atualmente por menos de 0,02% da RCL, conforme demonstrado na tabela 3.



Tabela 3 – Garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco

R\$ milhares

Garantias de valores	Valor	Percentual sobre a RCL
Total de garantias concedidas	831,0	0,01
Limite definido pelo Senado Federal	4.454.186	22,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do exercício de 2016.

1.5. Demonstrativo das Operações de Crédito

O Demonstrativo evidencia os valores recebidos por meio de operações de crédito no exercício. Assim, o RGF do segundo quadrimestre de 2016 abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita, até agosto desse ano.

De acordo com a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal¹⁰, o montante global das operações de crédito interno e externo dos estados realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL.

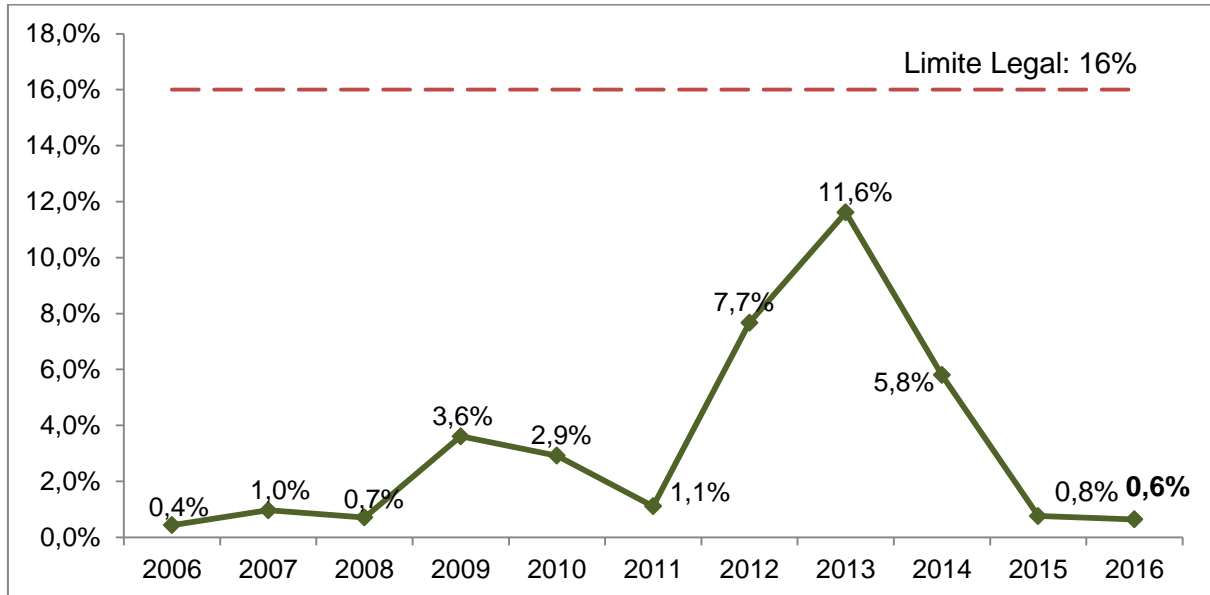
Até o final de agosto de 2016, de acordo com as informações do RGF, o Estado de Pernambuco possuía um total de R\$ 130,61 milhões em operações de crédito, sendo 36,8% referentes à captação interna (R\$ 48,06 milhões) e 63,2% referentes à captação externa (R\$ 82,54 milhões).

O gráfico 6 demonstra a evolução da relação entre o valor das operações de crédito e a RCL até o segundo quadrimestre de cada ano, de 2006 a 2016. Percebe-se que o patamar das operações de crédito, frente à RCL, apresentou em 2016 o segundo menor valor da série histórica, superando apenas o ano de 2006.

¹⁰ Artigo 7º, inciso I.



Gráfico 6 - Evolução da relação Operações de Crédito / RCL



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2016.

Esse resultado, no entanto, deve ser relativizado. Primeiro, porque a observação quanto ao cumprimento do limite é anual, de modo que, apenas ao final do exercício é possível verificar o seu desempenho. Em segundo lugar, porque sinaliza a dificuldade do Estado de Pernambuco em captar novos recursos por meio de operações de crédito.

2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO QUARTO BIMESTRE DE 2016

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é uma exigência da Constituição Federal, que estabelece, em seu artigo 165, § 3º, que o Poder Executivo deve publicá-lo até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Essa periodicidade bimestral permite que a sociedade conheça, acompanhe e analise, com frequência razoável, o desempenho da execução orçamentária dos governos federal, estaduais e municipais.

Se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas na LDO, os Poderes e o Ministério Público devem promover limitação de empenho e



movimentação financeira nos 30 dias subsequentes, sob os critérios fixados na mesma lei¹¹.

As normas para elaboração e publicação do RREO foram disciplinadas pela LRF, que estabeleceu a sua composição da seguinte maneira:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

A LRF também prevê que o RREO seja acompanhado de alguns demonstrativos¹². Esses demonstrativos devem conter as seguintes informações:

- Apuração da RCL, sua evolução e previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- Receitas e despesas previdenciárias;
- Resultados nominal e primário;
- Restos a pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) ainda menciona, com base no artigo 48 da LRF, a necessidade de publicação de Demonstrativo Simplificado do RREO, cujo objetivo é

[...] evidenciar de forma simplificada, e em um único demonstrativo, as execuções orçamentária e de restos a pagar, a apuração dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos de aplicação em saúde e educação, a apuração do limite máximo constitucionalmente permitido para contratação de operações de crédito, as projeções atuariais dos Regimes de Previdência bem como suas receitas e despesas, o valor da Receita Corrente Líquida, o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e a aplicação da receita

¹¹ Artigo 9º da LRF.

¹² Artigo 53 da LRF.



de capital derivada da alienação de ativos.¹³

Ressalte-se que os demonstrativos sobre cumprimento da “regra de ouro”¹⁴, projeções atuariais dos regimes de previdência e variação patrimonial devem acompanhar apenas o RREO referente ao último bimestre do exercício¹⁵.

O RREO referente ao quarto bimestre (julho e agosto) de 2016, publicado pelo Estado de Pernambuco, contempla esses demonstrativos exigidos pela legislação. Ele também consolida os dados de todos os Poderes e órgãos estaduais.

Esses dados serão analisados pelas sessões seguintes deste boletim, que também tentarão identificar o comportamento desses dados ao longo dos últimos onze anos.

2.1. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário deve demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas¹⁶. Com base nisso, o Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁷ preconiza que o Balanço Orçamentário apresente:

- **Receitas:** detalhadas por categoria econômica, subcategoria econômica e fonte (destacando as receitas intraorçamentárias), especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre atual, a realizada até o bimestre atual e o saldo a realizar; e
- **Despesas:** por categoria econômica e grupo de natureza da despesa (destacando as despesas intraorçamentárias), discriminando a dotação inicial, os créditos adicionais, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas no bimestre atual e até o bimestre atual, as despesas liquidadas no bimestre atual e até o bimestre atual, e o saldo a

¹³ Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, página 482. Publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em: 05 out 2016.

¹⁴ A “regra de ouro” das finanças públicas é um princípio orçamentário que impede o financiamento de despesas correntes por meio de receitas de capital. Esse princípio foi positivado no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal e no artigo 12, § 2º, da LRF.

¹⁵ Artigo 53, § 1º, da LRF.

¹⁶ Artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/1964.

¹⁷ MDF, 6ª edição, página 126.



liquidar.

Segue a análise quanto às informações sobre as receitas e as despesas públicas do Estado de Pernambuco contidas no Balanço Orçamentário veiculado pelo RREO do quarto bimestre de 2016.

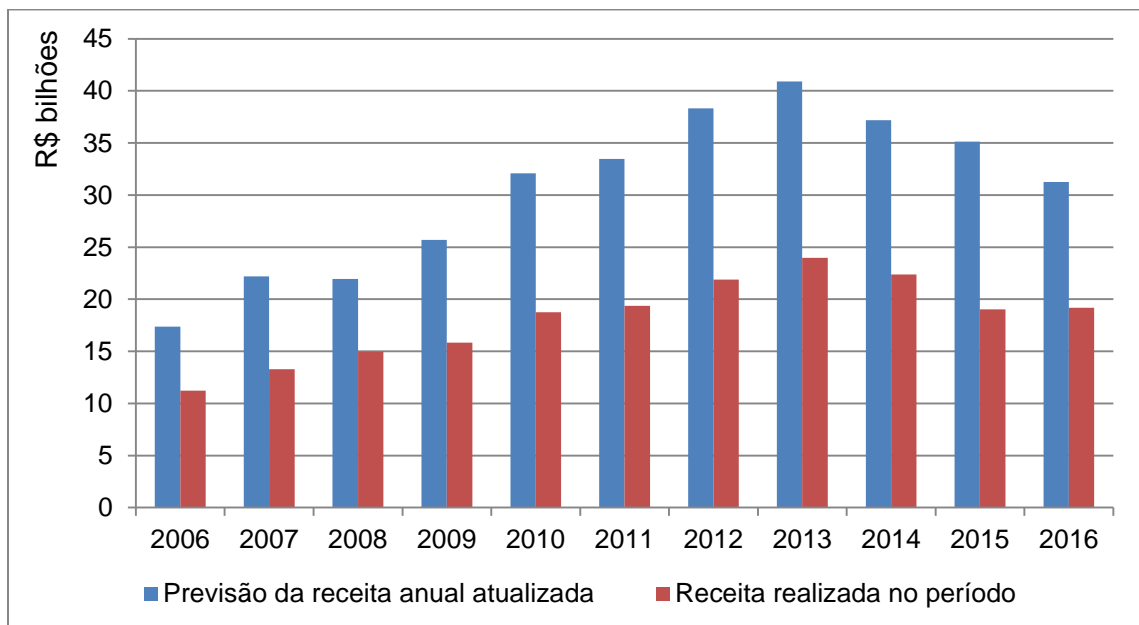
2.1.1. Receitas

Até o mês de agosto de 2016, Pernambuco incorporou R\$ 19,18 bilhões a título de receitas públicas, tanto orçamentárias quanto intraorçamentárias.

Isso significa que, em dois terços do exercício financeiro, o Estado realizou 61,4% das receitas previstas para o ano, que foi atualizada para R\$ 31,25 bilhões.

O gráfico 7, a seguir, apresenta uma série temporal do quarto bimestre de cada ano, desde 2006, comparando a receita realizada no período com a previsão da receita anual atualizada até então.

Gráfico 7 – Receita Orçamentária Prevista Atualizada x Receita Realizada



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Percebe-se que a previsão de receita anual, atualizada até o mês de agosto de cada ano, vem caindo desde 2013. Para o exercício atual, em particular, o Governo do Estado trabalha com uma previsão de receita 11% inferior à previsão definida para o ano passado e abaixo do definido para 2010, ou seja, há seis anos.

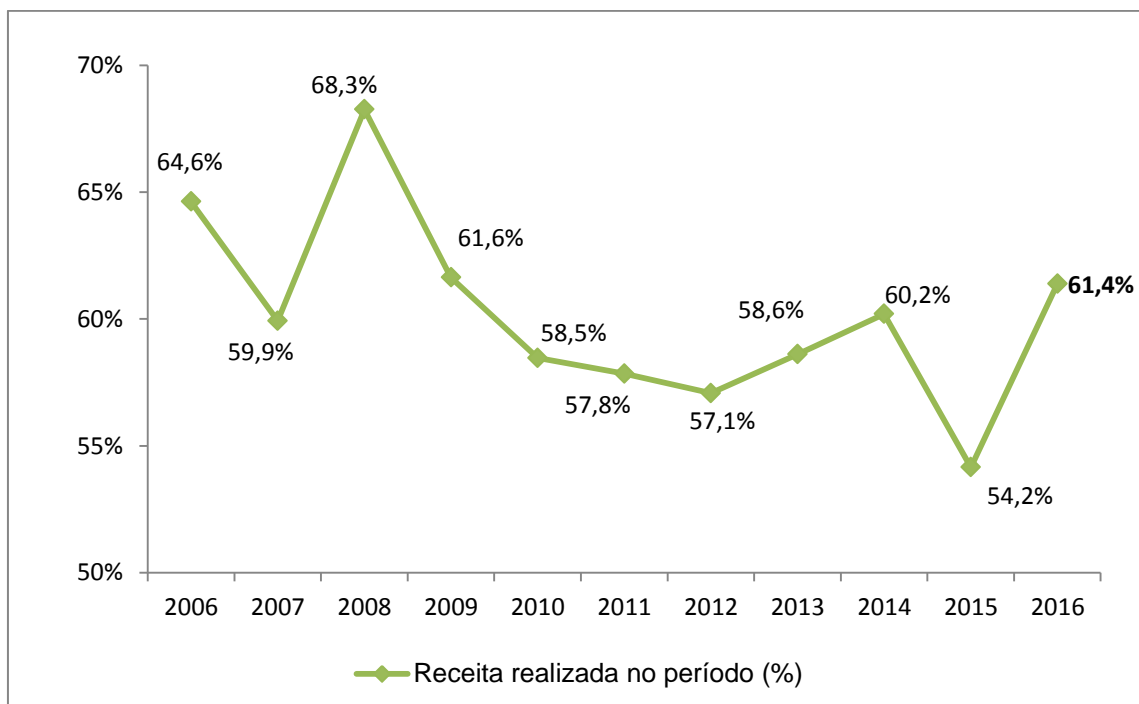


Isso demonstra a dificuldade enfrentada pelos cofres estaduais.

Por outro lado, a receita realizada até o mês de agosto de 2016 (R\$ 19,18 bilhões) está em nível equivalente à realizada no período correspondente do exercício de 2015 (R\$ 19,02 bilhões), o que sugere estabilização desse indicador, que vinha sofrendo quedas sucessivas desde 2013.

Outro dado positivo pode ser visualizado no gráfico 8, que traz a relação percentual entre a previsão de receita anual atualizada e a receita realizada até agosto de cada ano em análise. Percebe-se que, em 2016, esta relação foi mais favorável do que as do quinquênio anterior, superando, inclusive, o desempenho de 2014.

Gráfico 8 – Receita Realizada / Receita Orçamentária Prevista Atualizada (%)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Desconsiderando-se os R\$ 2,26 bilhões de receitas intraorçamentárias, chega-se ao montante de R\$ 16,91 bilhões de receita realizada até agosto de 2016, quase tudo (R\$ 16,64 bilhões) a título de receitas correntes. Apenas R\$ 273,95 milhões (1,6%) são considerados receitas de capital.

A participação das receitas de capital já foi bem maior. Por exemplo, no

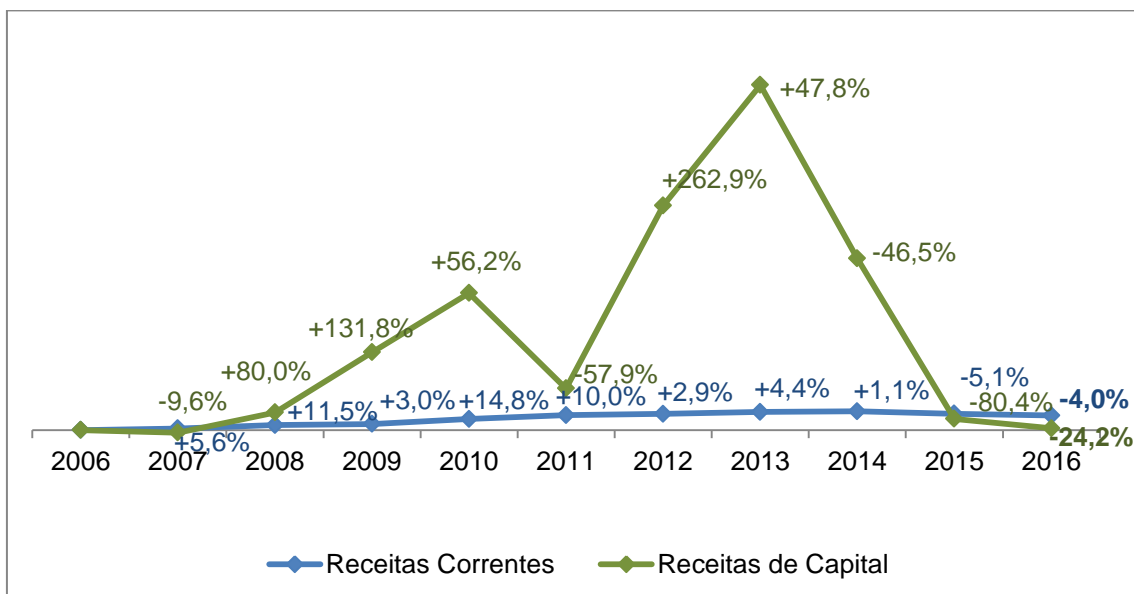


quarto bimestre do exercício de 2013, alcançou 16% do total das receitas realizadas.

Uma explicação para essa significativa redução pode ser a política restritiva do Tesouro Nacional quanto à autorização de empréstimos aos estados e à respectiva concessão de garantia¹⁸. Tanto é que as receitas oriundas de operações de crédito reduziram 19,6% em relação ao quarto bimestre de 2015.

O gráfico 9 mostra a evolução das receitas por categoria econômica no quarto bimestre de cada ano, desde 2006. Ele permite a comparação de cada exercício em relação ao anterior e a visualização do nível alcançado em relação ao início da série.

Gráfico 9 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Embora ambas as categorias tenham recuado em 2016, o impacto mais intenso foi sentido do lado das receitas de capital, que diminuíram 24,2% entre 2015 e 2016, sendo que já haviam reduzido 80,4% entre 2014 e 2015. Esses dois recuos subsequentes rebaixaram o patamar de receitas de capital arrecadadas no quarto bimestre de 2016 ao mesmo verificado há dez anos.

As receitas correntes também apresentaram redução entre 2015 e 2016

¹⁸ Esse fato foi amplamente noticiado pelos veículos de comunicação na ocasião. Exemplo: <http://oglobo.globo.com/brasil/tesouro-suspende-analises-de-novos-emprestimos-para-os-estados-17186768>. Acesso: 05/10/2016.



(-4%). Combinada com a diminuição de 5,1% entre 2014 e 2015, as receitas correntes arrecadadas no quarto bimestre de 2016 alcançaram nível equiparável ao de 2011.

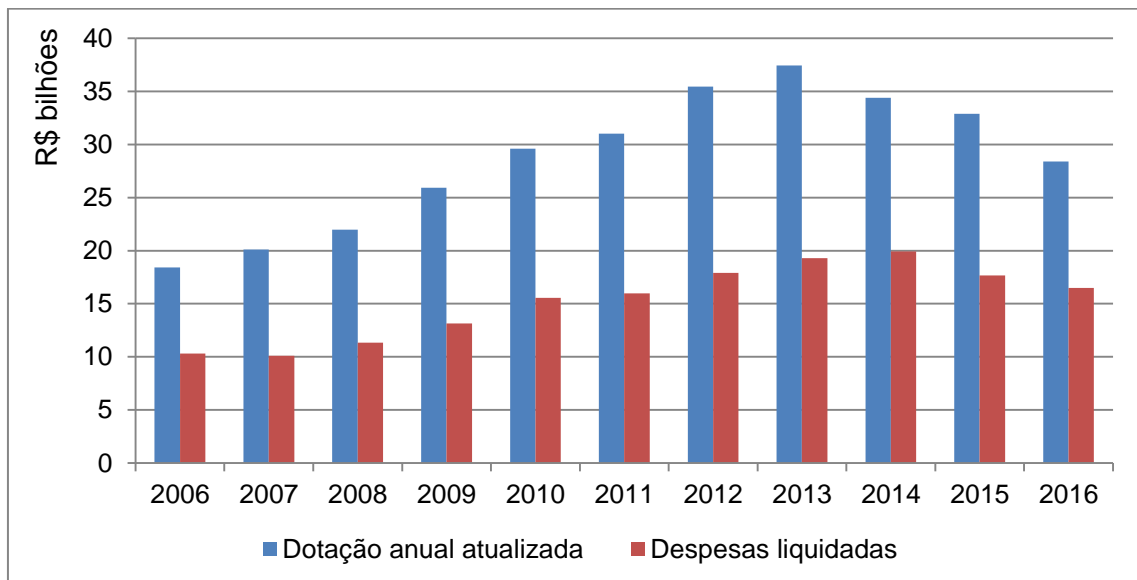
2.1.2. Despesas

Do lado das despesas, o Balanço Orçamentário apresenta uma dotação total atualizada de R\$ 32,16 bilhões, incluídas as despesas intraorçamentárias (R\$ 3,77 bilhões) e a amortização da dívida/refinanciamento (R\$ 127,11 milhões).

Considerando apenas as despesas por função, ou seja, com exclusão das despesas intraorçamentárias, a dotação atualizada representa R\$ 28,39 bilhões, redução real de 13,6% em relação a 2015.

O gráfico 10, seguinte, faz a comparação, em termos reais, entre a dotação orçamentária anual atualizada (exceto intraorçamentárias) e as despesas liquidadas até o final do quarto bimestre de cada ano, de 2006 a 2016.

Gráfico 10 – Dotação Orçamentária Anual Atualizada x Despesas Liquidadas



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Observa-se que as dotações anuais, atualizadas até agosto de cada ano, apresentaram quedas subsequentes desde o ano de 2013. Com isso, a dotação atualizada ao final do quarto bimestre de 2016 chega a ser menor do que a de 2010.

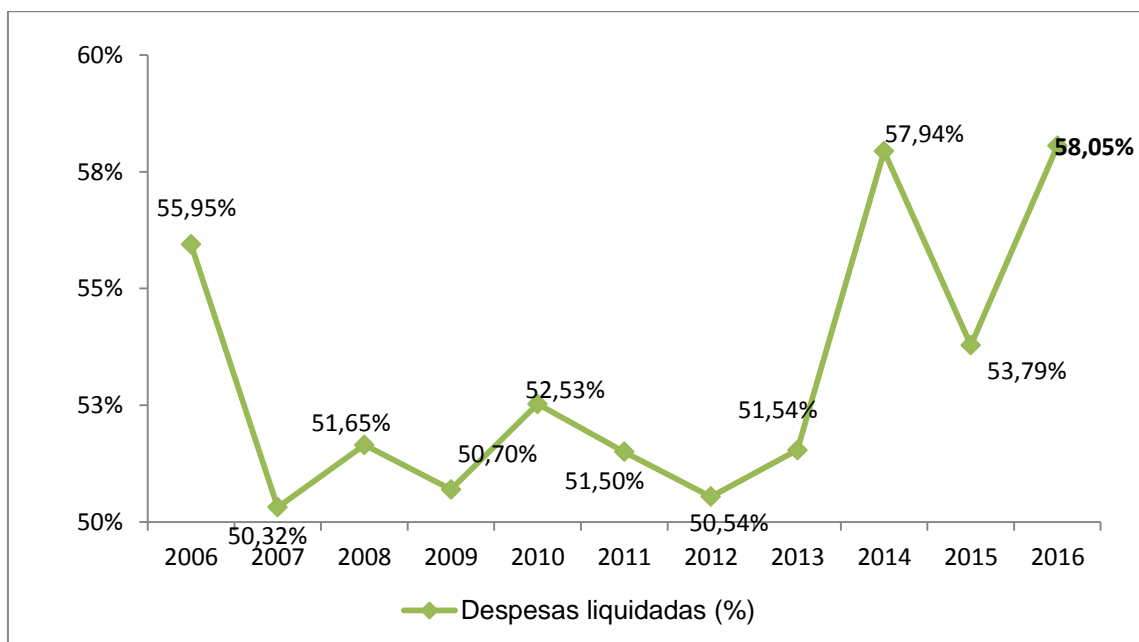


A análise das despesas liquidadas fornece panorama semelhante. Os R\$ 16,48 bilhões liquidados até agosto de 2016 representam recuo de 6,7% em relação ao mesmo período de 2015 e de 17,6% em relação a 2014, exercício no qual se observa o pico da série.

Por essa análise temporal, verifica-se que as despesas realizadas no quarto bimestre de 2016 são inferiores às registradas em 2012. Ou seja, o governo possui hoje capacidade de gastos inferior àquela de quatro anos atrás.

O gráfico 11 calcula a proporção das despesas liquidadas em relação à dotação anual atualizada, para cada ano da análise. Observa-se que o nível dessa relação em 2016 é o maior da série histórica (58,05%).

Gráfico 11 – Despesas Liquidadas / Dotação Anual Atualizada (%)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Esse percentual indica que 2016 é, portanto, o ano em que a maior parte da dotação anual já fora comprometida, a quatro meses do encerramento do exercício.

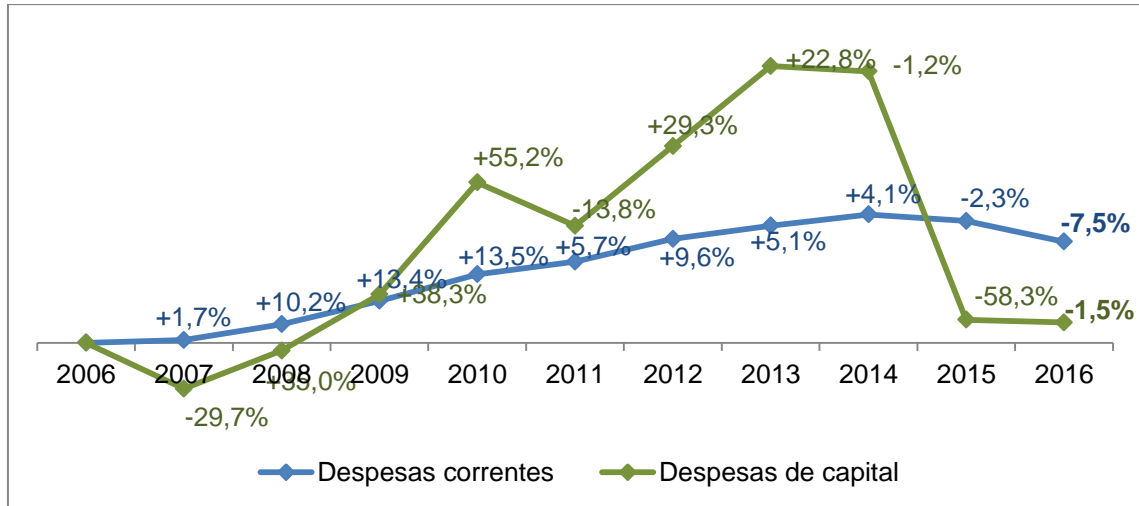
Isso sugere que, apesar da redução das despesas liquidadas, o governo pode enfrentar dificuldades para respeitar, até o final do ano, o nível de despesas fixado no orçamento.

Quanto às categorias de despesa, o gráfico 12 evidencia a evolução das



despesas liquidadas até agosto de cada ano, divididas em despesas correntes e despesas de capital.

Gráfico 12 – Evolução das despesas correntes e das despesas de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Por meio desse gráfico, é possível perceber que as despesas de capital sofreram um grande corte no ano de 2015 (-58,3%) e mais um pouco em 2016 (-1,5%). Isso acarretou um nível de despesas de capital, entre elas investimentos, inferior ao de 2009.

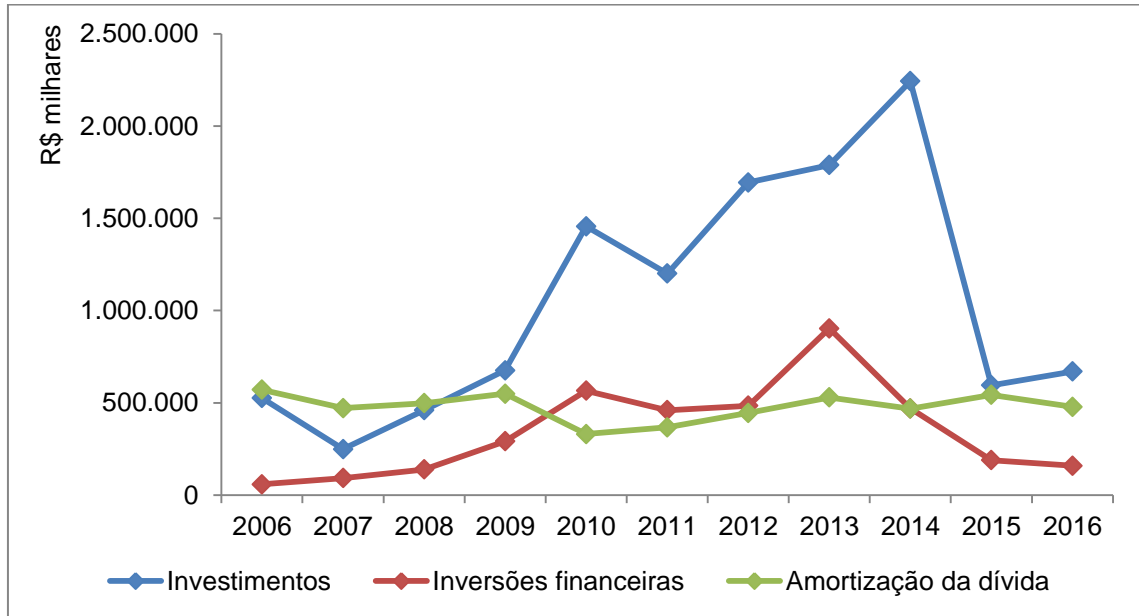
Do lado das despesas correntes, houve redução maior em 2016 (7,5%) em relação ao exercício anterior, o que denota que o Governo do Estado está envidando esforços para contingenciar, preferencialmente, as despesas correntes em relação às de capital.

Ainda assim, os R\$ 15,12 bilhões de despesas correntes representam 92% das despesas liquidadas até agosto de 2016. Esse montante supera o nível de agosto de 2011.

O gráfico 13, a seguir, apresenta a evolução das despesas de capital de forma mais detalhada. Percebem-se o significativo corte nos investimentos em 2015 (-73,5%) e o leve incremento em 2016 (12,6%). Já os gastos com inversões financeiras e amortização da dívida caíram em 2016 (-15,9% e -12,0%, respectivamente).



Gráfico 13 – Evolução das despesas de capital



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

2.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção

A classificação funcional da despesa segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando demonstrar em que área de ação governamental a despesa foi realizada.

O uso dessa classificação é obrigatório no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A atual classificação, que vale para os três níveis de governo, foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)¹⁹.

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público²⁰. Ela reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, guardando, por conseguinte, relação com os respectivos ministérios e secretarias.

Quando o órgão possui mais de uma função típica, com competências

¹⁹ As funções e subfunções estão discriminadas no Anexo da Portaria nº 42/1999. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso: 06/10/2016.

²⁰ Artigo 1º, § 1º, da Portaria MOG nº 42/1999.



institucionais relacionadas a mais de uma área de despesa, deve-se selecionar a função que tem mais a ver com a ação executada.

A subfunção, por sua vez, representa o nível de agregação imediatamente inferior à função. Diferentemente desta, não está relacionada à competência institucional do órgão, mas à finalidade da ação governamental em si.

A função educação, por exemplo, está ligada, entre outras, às subfunções "Ensino fundamental" e "Ensino Superior".

Não é necessário, no entanto, que haja uma vinculação entre função e subfunção na hora de classificar um gasto. De acordo com a Portaria MOG nº 42/1999²¹, é possível combiná-las.

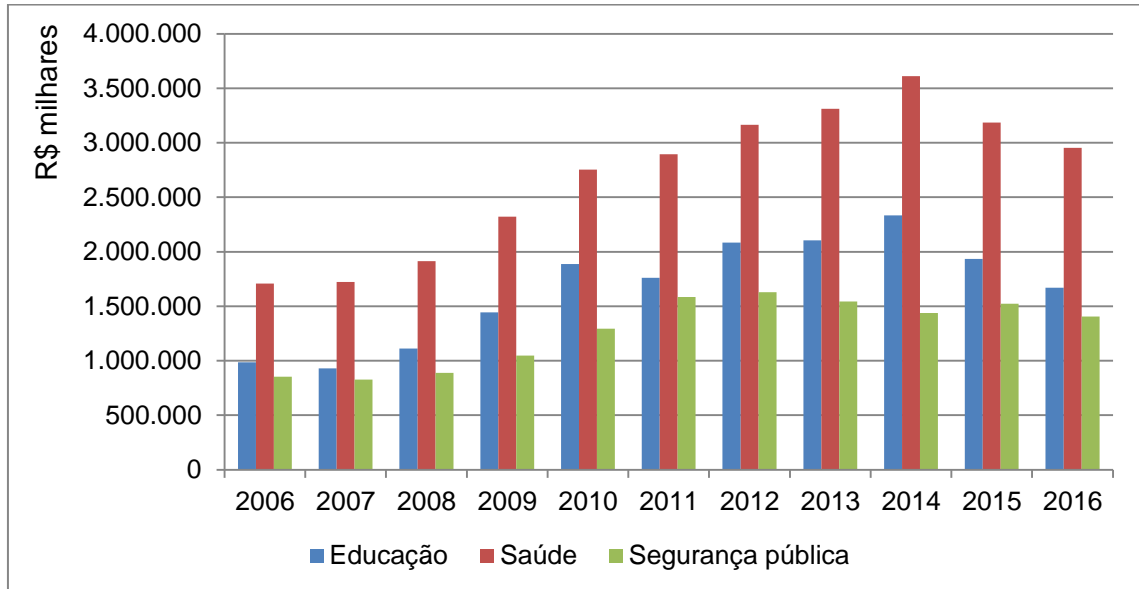
Seria o caso de o Ministério da Saúde realizar uma campanha publicitária sobre vacinas. Essa ação poderia ser classificada com a função "Saúde", já que é a categoria relacionada à competência do órgão, e com a subfunção "Comunicação Social", que está ligada originalmente à função Administração.

O gráfico 14, a seguir, apresenta a evolução das despesas liquidadas classificadas nas funções saúde, educação e segurança pública ao longo dos últimos onze anos, em valores corrigidos até agosto de 2016.

²¹ Artigo 1º, § 4º.



Gráfico 14 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

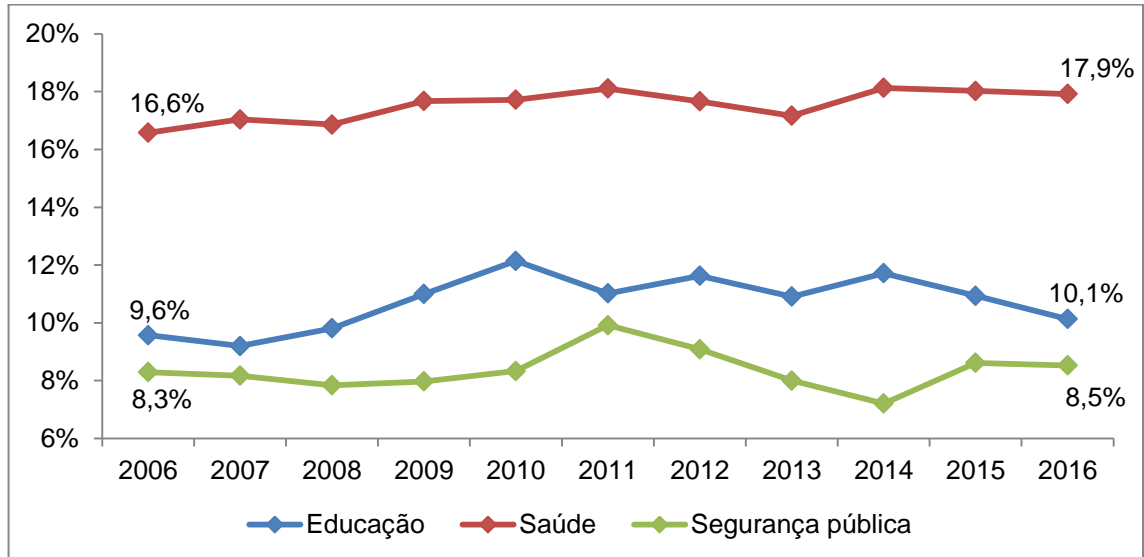
Analisando o gráfico acima, nota-se que as despesas liquidadas com a função saúde são sempre superiores às demais despesas liquidadas, em todo o período estudado. Os dispêndios com a função educação, por sua vez, superaram os gastos com a função segurança pública ao longo do intervalo.

Em relação a 2015, os gastos com saúde nos quatro bimestres de 2016 caíram 7,3% em termos reais. As despesas com educação e segurança pública também sofreram decréscimo, cujos percentuais alcançaram 13,6% e 7,7%, respectivamente.

O gráfico 15 traz o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções em relação à despesa total.



Gráfico 15 – Despesas por Função (% do Gasto Total).



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Pode-se perceber que a proporção dos gastos de cada uma dessas três funções vem se mantendo relativamente estável desde 2006.

Os gastos com saúde, por exemplo, passaram de 16,6%, em 2006, para 17,9% dos gastos totais, em 2016. As despesas na função segurança pública, por sua vez, passaram de 8,3% para 8,5% do dispêndio global, enquanto os gastos com educação passaram de 9,6% para 10,1%.

No somatório, o valor das três funções em estudo representa, em relação ao total da despesa liquidada, 34,4% até agosto de 2006 e 36,6% até agosto de 2016.

Ressalta-se que os valores apresentados no gráfico anterior não se referem aos mínimos legais de aplicação em saúde e educação, previstos pela Constituição. Essas vinculações de destinação de recursos serão tratadas em seção posterior do presente trabalho.

2.3. Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias

O RREO apresenta, também, informações sobre as receitas e despesas previdenciárias. De acordo com Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)²², esse demonstrativo tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e

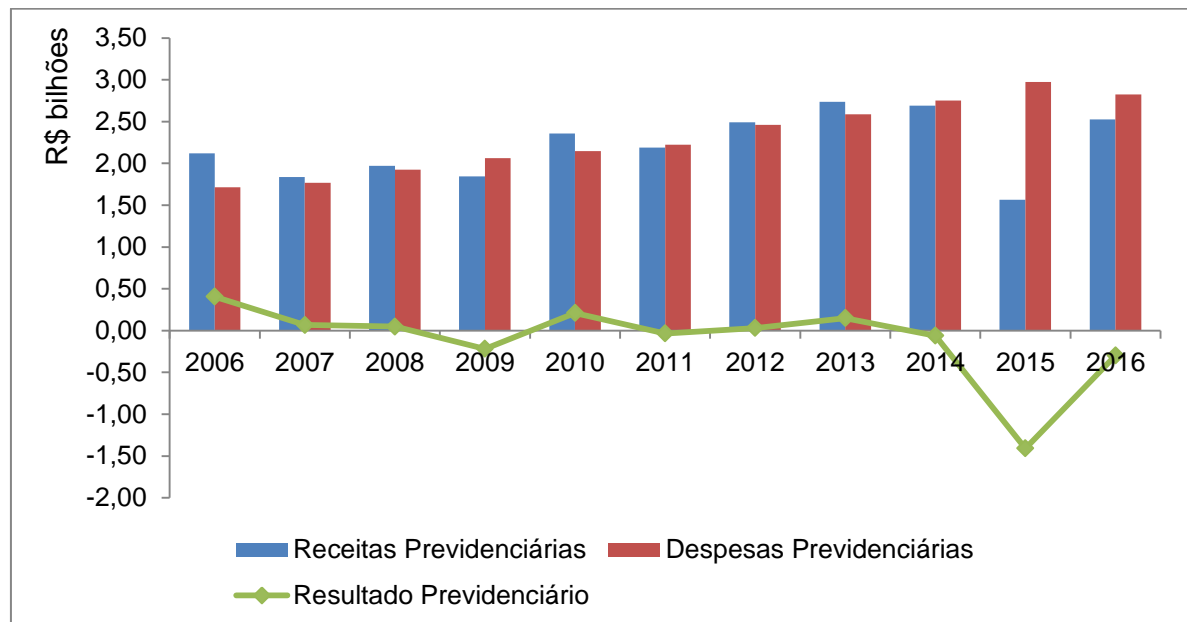
²² MDF, 6ª edição, página 180.



despesas previdenciárias do Regime de Previdência.

O gráfico 16 traz os dados das receitas e despesas²³ previdenciárias, inclusive as intra-orçamentárias, até o quarto bimestre de cada ano entre 2006 e 2016. A linha verde evidencia o resultado previdenciário em cada um desses períodos, ou seja, a diferença entre a receita e a despesa previdenciárias apuradas até o quarto bimestre de cada ano.

Gráfico 16 – Receitas e Despesas dos Regimes de Previdência



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

O resultado previdenciário apurado até o bimestre, segundo o RREO, restou negativo em cerca de R\$ 299 milhões, valor bastante inferior aos R\$ 1.292 milhões negativos referentes ao mesmo período de 2015.

Embora não haja nota explicativa justificando o motivo dessa forte oscilação, supõe-se que isso decorra da metodologia de cômputo do aporte de recursos para cobertura do déficit previdenciário.

Isso porque, o Governo do Estado contabilizou o referido montante, no valor de R\$ 1.098 milhões, na rubrica “Outras receitas correntes”, no grupo de Receitas Intra-orçamentárias.

²³ No caso das despesas foram consideradas as liquidadas.



Contudo, tal operação não se mostra adequada com o MDF, que afirma o seguinte:

Não deverão ser incluídos, nessa linha [RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS)], os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuariais, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do regime previdenciário. Os aportes de recursos para cobertura de déficits financeiros e atuariais são demonstrados em tabela específica.

A contabilização do aporte para cobertura de déficits financeiros do regime próprio de previdência dos servidores públicos termina por melhorar artificialmente a saúde do sistema, que não reflete o real valor das suas necessidades de cobertura.

2.4. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO estabelece, a cada ano, metas fiscais que devem ser perseguidas pelo governo do estado. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional²⁴:

As metas fiscais são o elo entre o planejamento e a elaboração do orçamento e sua execução. Dessa forma, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De tal forma, o acompanhamento da realização das metas fiscais deve ser realizado bimestralmente, por meio dos dados constantes no RREO. Das metas fiscais tratadas na LDO, destacam-se:

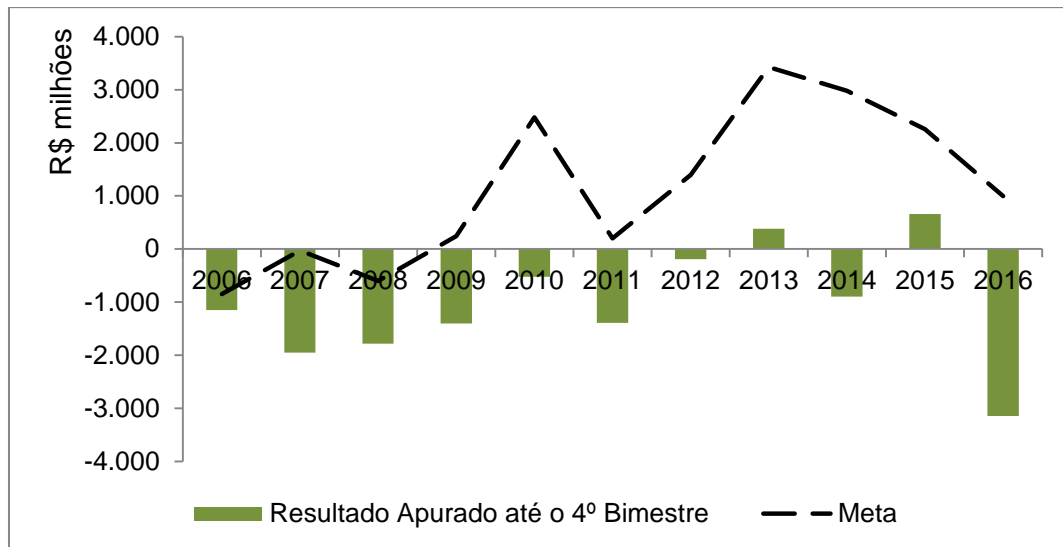
- Resultado Nominal: representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período. São consideradas todas as receitas e despesas;
- Resultado Primário: representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Ou seja, corresponde ao resultado nominal menos os juros nominais incidentes sobre a dívida pública.

²⁴ MDF, 6ª edição, páginas 207-208.



O gráfico 17 trata da consecução do resultado nominal ao final do mês de agosto, de 2006 a 2016.

Gráfico 17 – Meta de Resultado Nominal



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

O resultado nominal deve ser entendido, de acordo com a STN, como a variação da dívida fiscal líquida em determinado período²⁵.

Assim, um resultado nominal positivo indica expansão da dívida fiscal líquida, ou seja, representa um déficit nominal.

Por exemplo, a meta de resultado nominal estipulada em 2016 de R\$ 998 milhões representa uma indicação que o Governo do Estado pretende aumentar a sua dívida fiscal líquida até esse valor.

Percebe-se, pelo gráfico anterior, que o comportamento da dívida fiscal líquida esteve, ao longo de toda a série apresentada, abaixo do estabelecido pela meta na LDO de cada ano com razoável distância.

Em relação ao ano corrente, é possível concluir que o Governo do Estado, pelo menos até o mês de agosto, esteve dentro da meta de resultado nominal, uma vez que obteve o valor de R\$ 3,143 bilhões negativos, bastante inferior à citada meta de R\$ 998 milhões positivos.

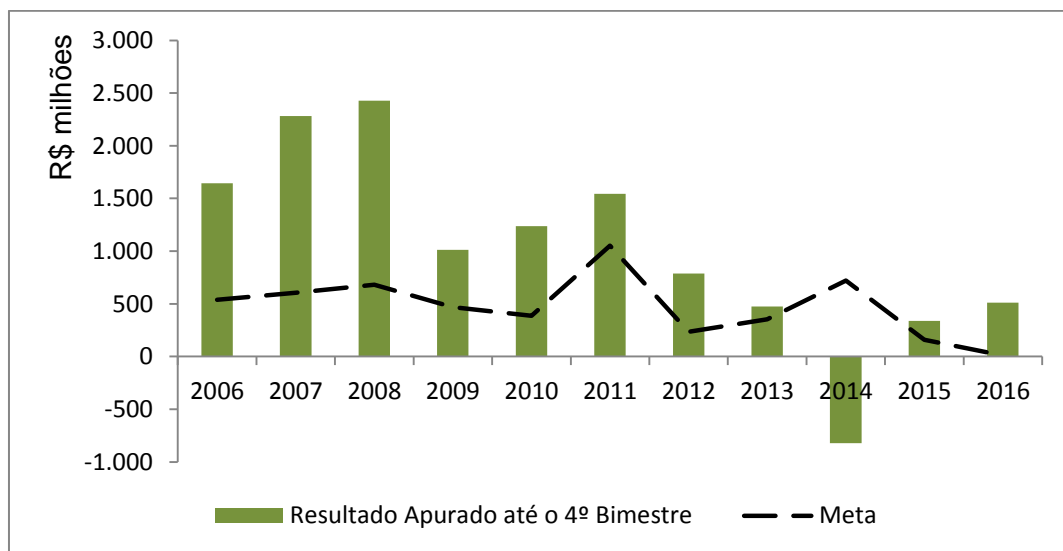
²⁵ MDF, 6ª edição, página 208.



Nunca é demais reiterar que um valor negativo significa uma redução da dívida fiscal líquida, o que, de maneira geral, é um efeito positivo, enquanto um resultado positivo significa um aumento da dívida, que possui efeito oposto. Logo, até o presente momento resta atendida a meta de resultado nominal.

Quanto ao resultado primário, o gráfico 18, a seguir, trata do atingimento da meta em agosto desde o ano de 2006.

Gráfico 18 – Meta de Resultado Primário



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Da análise do demonstrativo de resultado primário do RREO, verifica-se que, até o quarto bimestre de 2016, o governo obteve resultado primário de R\$ 510 milhões.

Tendo em vista, que a meta de resultado primário fixada pela LDO 2016 foi de apenas R\$ 10,58 milhões, o atual comportamento da receita e despesa tende ao cumprimento.

É importante ressaltar que, diferentemente do resultado nominal, quanto maior for o valor do resultado primário, melhor é a situação fiscal do governo, uma vez que significa que as receitas superam as despesas.

Destaque-se, ainda, que o ano de 2014 apresentou o pior resultado da série histórica, não apenas no bimestre, mas no ano, que fechou com déficit primário de cerca de R\$ 2,2 bilhões. Em 2015, com implantação do ajuste fiscal anunciado pelo



governo, os resultados voltaram melhorar.

Além disso, se forem comparados o resultado primário até o mês de agosto do exercício de 2016 com o seu correspondente para o ano 2015, observa-se um crescimento aproximadamente R\$ 172 milhões, em termos reais, o que equivale a um aumento de 51,0%.

2.5. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

O RREO trata, ainda, do cumprimento dos limites mínimos de gastos com educação e saúde. Nesse sentido, existe previsão de aplicação mínima de determinados recursos em três áreas:

- Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);
- Remuneração do magistério com ensino fundamental e médio; e,
- Ações e serviços públicos de saúde.

Ressalva-se que a observação definitiva quanto ao cumprimento desses limites mínimos é anual, de modo que apenas ao final de cada exercício é possível verificar o atendimento a essas normas.

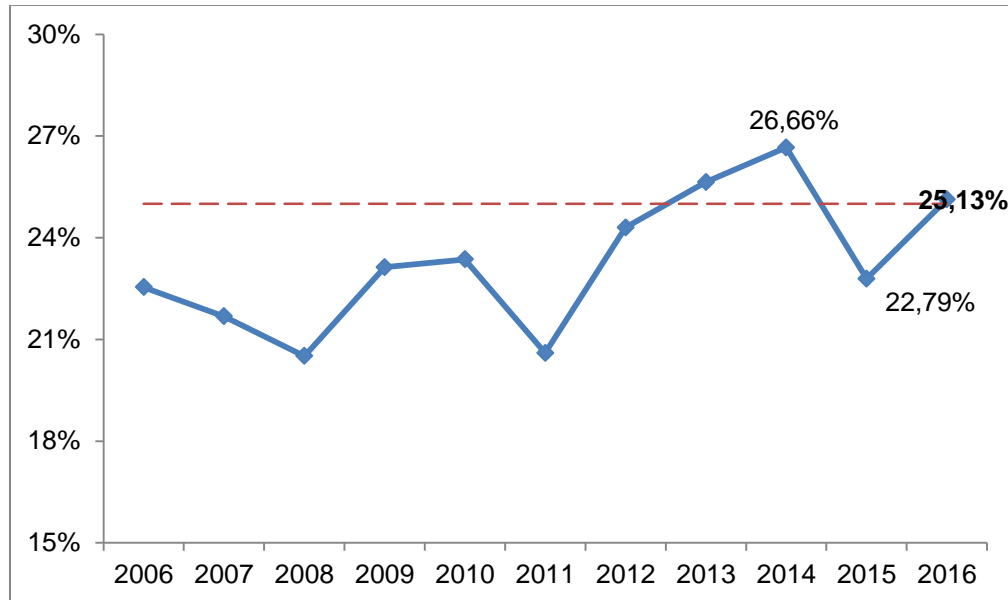
No entanto, é possível avaliar, a partir do RREO do quarto bimestre, a que distância desses limites estão os gastos estaduais com esse tipo de despesa.

São consideradas como despesas com MDE, para fins de cálculo do limite, as despesas voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. O artigo 212 da Constituição Federal prevê que os estados deverão aplicar nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, com MDE.

O gráfico 19, a seguir, demonstra o valor aplicado com MDE até agosto de cada ano.



Gráfico 19 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Da análise do RREO observa-se que o Governo do Estado já atingiu o valor mínimo anual no 4º bimestre, uma vez que realizou despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino na ordem de R\$ 2,8 bilhões, correspondendo a 25,13% da receita líquida de impostos.

A Constituição prevê, também, que pelo menos 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício²⁶.

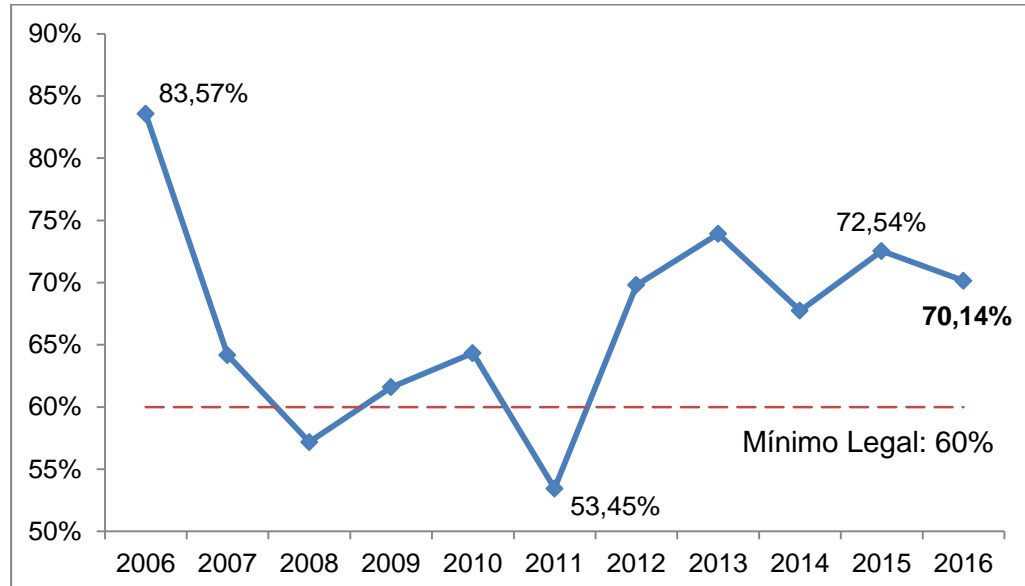
O gráfico 20 evidencia a proporção dos recursos do Fundeb que foram destinados à remuneração do magistério entre janeiro e agosto de cada ano da série.

Observa-se que, em dois anos (2008 e 2011), o Estado encontrou-se abaixo do mínimo legal. Porém, até agosto de 2016, foram aplicados 70,14% dos recursos do Fundeb com remuneração do magistério, atendendo, assim, à meta constitucional.

²⁶ Artigo 60, inciso XII, das Disposições Constitucionais Transitórias.



Gráfico 20 – Recursos do Fundeb na Remuneração do Magistério



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

Cabe tratar, por fim, da vinculação de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

O artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 exige que os estados devem aplicar, no mínimo, 12,0% do valor da arrecadação de seus impostos, incluídos os recebidos por transferências da União, em despesas dessa natureza.

Consideram-se como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde²⁷.

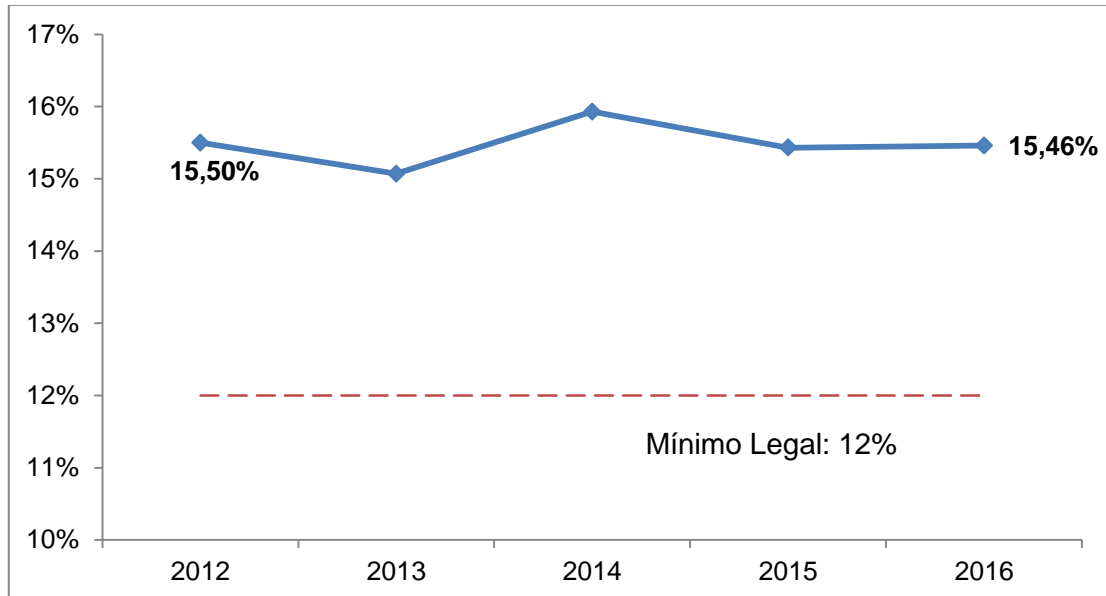
Só existem dados quanto a essa aplicação a partir de 2012, conforme o gráfico 21.

Nele, percebe-se que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal para os valores apurados entre janeiro e agosto de cada ano, tendo aplicado, até o quarto bimestre de 2016, montante equivalente a 15,46% da arrecadação dos impostos definidos com ações e serviços públicos de saúde.

²⁷ De acordo com o artigo 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 141/2012.



Gráfico 21 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (4º bimestre), 2006 – 2016.

2.6. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP)

As parcerias público-privadas são disciplinadas, no âmbito federal, pela Lei nº 11.079/2004 e, no âmbito estadual, pela Lei nº 12.765/2005. O artigo 2º deste último diploma define a PPP nos seguintes termos:

Art. 2º Considera-se contrato de Parceria Público-Privada o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebrado entre a Administração Pública Estadual e agentes do setor privado, para implantação, desenvolvimento, exploração ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público dele decorrentes, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbam ao partícipe privado, sendo este remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.

O interesse do Poder Público nesse tipo de contrato, tomando como base as características do modelo de PPP, pode ser resumidamente explicado com base em pelo menos duas vantagens.

A primeira delas, de ordem financeira, diz respeito à possibilidade de superar o problema decorrente da indisponibilidade de recursos públicos suficientes para a execução de investimentos diretamente pelo Estado. A prestação de serviços públicos e outras atividades de interesse social exigem a execução de vultosos investimentos, decorrentes, sobretudo, da execução de obras e aquisição de



equipamentos.

Em um momento de desaquecimento da atividade econômica, como o vivenciado atualmente, essas parcerias adquirem uma importância ainda maior. Com a delegação dos serviços, o delegatário deverá aplicar capitais próprios (ou de terceiros levantados no mercado financeiro) na execução dos investimentos decorrentes da execução do contrato de concessão.

O retorno desses investimentos ao delegatário ocorre ao longo da concessão, com a remuneração proveniente da prestação propriamente dita dos serviços. Dessa forma, o contrato de concessão possibilita que o valor dos investimentos necessários para satisfazer uma necessidade pública atual seja diluído no decorrer do prazo de vigência do contrato, ao mesmo tempo em que libera o Poder Público da incumbência de realizar investimentos diretamente.

A segunda vantagem (e uma característica-chave do modelo de PPP) é relativa à satisfação do princípio da eficiência administrativa, uma vez que a Lei nº 11.079/2004 expressamente admitiu a remuneração atrelada ao desempenho do concessionário²⁸. Trata-se de real inovação, que se coaduna com a ideia de regulação por resultados – em contraposição à regulação por meios, própria das contratações públicas tradicionais.

O artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, estabelece que:

Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Segundo a norma transcrita acima, a extrapolação do limite percentual de 5% da RCL no ano anterior acarreta duas consequências: (i) não recebimento de garantias para realizar operações de crédito e (ii) não recebimento de transferências

²⁸ A artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.079/2004 afirma que o contrato de PPP poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato.



voluntárias.

Além disso, a contratação de uma parceria público-privada deve levar em consideração não somente as informações sobre a receita atual, mas também as projeções futuras da RCL, com base em critérios tecnicamente bem engendrados. Essa preocupação com o comprometimento futuro de receitas decorre da lógica do modelo, que permite o estabelecimento de vínculos longos entre o Poder Público e agentes privados, que podem chegar a 35 anos²⁹.

A limitação estabelecida pelo artigo 28 foi criada com o objetivo de evitar que as PPPs fossem utilizadas como um instrumento de ocultação de endividamento dos entes contratantes.

Tal preocupação decorre, em grande parte, do fato de que os contratos celebrados na forma de PPP, em regra³⁰, não são classificados como operações de crédito (dívida). Essa constatação afasta comandos previstos na LRF (artigos 30 e 32, § 1º, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo limites de endividamento público (especialmente as Resoluções nº 40 e 43)³¹.

Atualmente, o Estado de Pernambuco possui alguns projetos já contratados ou em fase de estruturação sob o modelo de PPP. São eles: PPP da Praia do Paiva (CGPE 001/2016) e PPP da Copa 2014 (CGPE 001/2010). De acordo com RREO do quarto bimestre de 2016, essas PPPs possuem as seguintes projeções de despesas:

²⁹ Artigo 5º, inciso I, da Lei 11.079/2004.

³⁰ O artigo 4º da Portaria 614 da STN/2006 prevê que a assunção pelo parceiro público de parte relevante de pelo menos um entre os riscos de demanda, disponibilidade ou construção será considerada condição suficiente para caracterizar que a essência de sua relação econômica implica registro dos ativos contabilizados na SPE no balanço do ente público em contrapartida à assunção de dívida de igual valor decorrente dos riscos assumidos. Isso significa que existem situações em que as PPPs podem, excepcionalmente, ser consideradas operações de crédito. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf. Acesso: 06/10/2016.

³¹ BELSITO, B. G., VIANA, F. B. O limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida em contratos de parceria público-privada. Revista do BNDES, junho/2013, página 132. Biblioteca Digital do BNDES. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3265/1/RB%2039%20O%20limite%20de%20comprometimento%20da%20Receita_P.pdf. Acesso: 12/02/2016.



Tabela 4 – Despesas de PPP

R\$ Milhares

Despesas de PPP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Praia do Paiva	10.472,4	6.202,0	5.816,7	3.344,8	1.672,4	-
Arena Multiuso	53.704,1	27.690,2	33.181,3	33.985,3	32.873,1	32.666,2
TOTAL	64.176,5	33.892,2	38.998,0	37.330,1	34.545,5	32.666,2
RCL	19.648.437,0	20.324.056,8	21.022.908,0	21.745.789,5	22.493.527,6	23.266.976,9
Total das despesas / RCL	0,33	0,17	0,19	0,17	0,15	0,14
Despesas de PPP	2021	2022	2023	2024	2025	-
Praia do Paiva	-	-	-	-	-	-
Arena Multiuso	31.793,2	31.433,2	31.542,2	31.199,8	30.467,2	-
TOTAL	31.793,2	31.433,2	31.542,2	31.199,8	30.467,2	-
RCL	24.064.021,7	24.894.576,3	25.750.586,8	26.636.031,5	27.551.922,6	-
Total das despesas / RCL	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11	-

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 4º bimestre 2016.

A tabela acima, retirada do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas integrante do RREO, reflete a contabilização dos respectivos contratos no patrimônio do ente público e dá transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas das parcerias público-privadas em relação à RCL.

Os valores de despesas projetadas com a PPP da Arena Multiuso estão consideravelmente maiores do que os apresentados no segundo bimestre de 2016. Na ocasião, foi projetado, para os exercícios de 2017 e seguintes, um gasto anual médio em torno de R\$ 6,5 milhões, ao passo que o RREO do quarto bimestre majora essa projeção de gasto médio por ano para pouco mais de R\$ 32 milhões.

Embora não haja nota explicativa quanto a essa modificação, crê-se que o elevado crescimento da despesa projetada diz respeito aos valores devidos em razão da rescisão amigável do contrato de concessão em PPP com a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, controlada pelo grupo Odebrecht, no valor de cerca de R\$ 237 milhões, a ser liquidado até 2031.

A despeito disso, cumpre destacar que o estado de Pernambuco encontra-se dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004.