



## **BOLETIM INFORMATIVO – GESTÃO FISCAL**

Fevereiro de 2016



## **BOLETIM INFORMATIVO Nº 04, DE 2016.**

### **GESTÃO FISCAL**

#### **JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015**

Boletim Informativo sobre a Gestão Fiscal do Governo do Estado de Pernambuco – Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2015.

#### **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 TERCEIRO QUADRIMESTRE DE 2015.....	4
1.1. Receita Corrente Líquida.....	5
1.2. Demonstrativo da Despesa com Pessoal .....	7
1.3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida .....	10
1.4. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores.....	13
1.5. Demonstrativo das Operações de Crédito.....	13
1.6. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa .....	15
1.7. Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo .....	18
2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SEXTO BIMESTRE DE 2015 .....	21
2.1. Balanço Orçamentário .....	22
2.1.1. Receitas.....	23
2.1.2. Despesas.....	26
2.2. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção .....	28
2.3. Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias .....	30
2.4. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	31
2.5. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde.....	34
2.6. Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP) .....	36
2.7. Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital.....	39
2.8. Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores .....	41
2.9. Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.....	44



## **INTRODUÇÃO**

A Consultoria Legislativa (Consuleg) da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) apresenta, por meio deste Boletim Informativo, alguns aspectos considerados relevantes sobre as gestões fiscal e orçamentária conduzidas pelo Governo do Estado de Pernambuco.

Foram analisados o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2015 e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2015, publicados pelo Poder Executivo estadual no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 30 de janeiro de 2016<sup>1</sup>.

Esses relatórios são previstos pelo artigo 48 pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como instrumentos de transparência da gestão fiscal. Nessa perspectiva, procuram assegurar uma gestão governamental dos recursos públicos responsável, a partir da publicidade dada a indicadores fiscais, o que permite o controle e o monitoramento, por parte dos órgãos de controle e da própria sociedade, sobre a consecução, ou não, das metas fixadas para os agentes públicos.

Nesse sentido, o presente Boletim Informativo pretende colaborar para a disseminação de informações relevantes sobre o andamento da gestão fiscal no âmbito do Estado de Pernambuco. Procura-se, dessa forma, ampliar o controle social sobre a gestão pública por meio da consolidação de diversos dados em um único documento, de fácil leitura e entendimento para o público.

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 a anos anteriores.

---

<sup>1</sup> O RGF foi publicado no DOE de 30/01/2016 nas páginas 26 a 28. O RREO está na mesma publicação, nas páginas de 09 a 25. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do RGF foi republicado na página 08 do DOE do dia 02/02/2016, com a correção de algumas inconsistências e associado ao Balancete da Execução Orçamentária nas Fontes do Tesouro. Disponíveis em: [http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160130/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20160130\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160130/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20160130).pdf) e [http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160202/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo\(20160202\).pdf](http://200.238.105.211/cadernos/2016/20160202/1-PoderExecutivo/PoderExecutivo(20160202).pdf). Acesso: 04/02/2016.



Em virtude disso, cabe esclarecer que, sob o aspecto metodológico, todos os valores apresentados por este Boletim foram atualizados pela inflação<sup>2</sup> até dezembro de 2015, 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 TERCEIRO QUADRIMESTRE DE 2015**

De acordo com o artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 terceiro quadrimestre do exercício de 2015 apresenta os seguintes demonstrativos:

- Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;

---

<sup>2</sup> Foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).



- Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores;
- Demonstrativo das Operações de Crédito;
- Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar.

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 dez anos.

### **1.1. Receita Corrente Líquida**

A receita corrente líquida (RCL) é legalmente definida pelo inciso IV do artigo 2º da LRF.

A partir dos termos legais, é possível concluir que a RCL representa o somatório de todas as receitas correntes do ente (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes), deduzidas, no caso do estado, as transferências constitucionais aos seus municípios e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as 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.<sup>3</sup>

Assim, observa-se que a RCL é o parâmetro atualmente utilizado no comparativo entre os limites de gastos de que trata o inciso I do artigo 55 da LRF, mencionado acima. Por isso que 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 frente à RCL.

---

<sup>3</sup> Portal eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Conceito disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/pt/web/stn/-/receita-corrente-liquida>. Acesso: 04/02/2016.

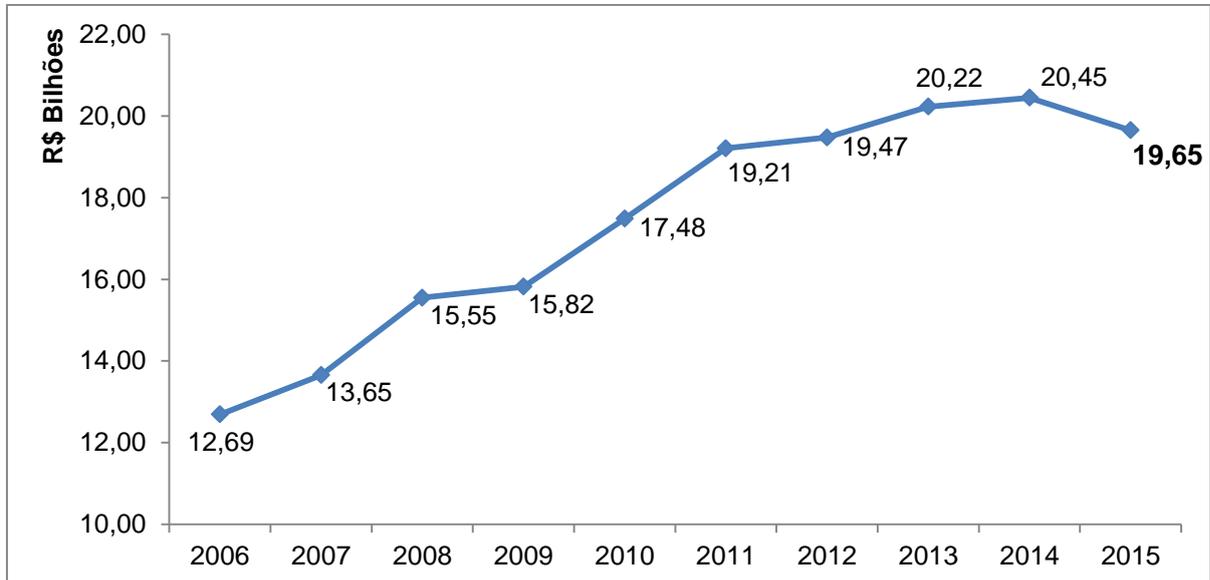


De acordo com o § 3º do artigo 2º da LRF, a RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Dessa forma, a RCL que consta do RGF do terceiro quadrimestre de 2015 é referente aos meses de janeiro a dezembro do aludido exercício.

Nesse intervalo, a RCL apurada pelo estado de Pernambuco foi de R\$ 19,65 bilhões, sendo este o valor usado como base para os limites estabelecidos na LRF.

O gráfico 1, a seguir, demonstra a sua evolução nos últimos dez anos. Os valores foram atualizados pela inflação acumulada até dezembro de 2015, conforme anunciado anteriormente, o que possibilita a comparação temporal. Os dados foram obtidos dos relatórios de gestão fiscal do terceiro quadrimestre de cada ano, e, conforme dito acima, compreendem o período que vai de janeiro a dezembro de cada exercício.

**Gráfico 1 – Evolução da RCL, 2006 – 2015**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Percebe-se uma redução na RCL entre o exercício de 2014 e o de 2015, interrompendo a sequência de crescimento real que perdurava desde 2006. O montante alcançado ao longo do exercício de 2015 representa uma queda real de cerca de 3,9% em relação ao exercício anterior, o que, em valores absolutos, daria algo em torno de R\$ 797 milhões.



A Lei Estadual nº 15.436/2014 – Lei Orçamentária de 2015 propunha, no item B do seu Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal, uma meta de RCL equivalente a R\$ 20,16 bilhões<sup>4</sup>. O total alcançado ao final do exercício representa, portanto, a concretização de 97,44% 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 estabelece, 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 terceiro quadrimestre de 2015, o Poder Executivo do Estado de Pernambuco ultrapassou o limite de alerta. Este resultado pode ser melhor visualizado na tabela abaixo.

---

<sup>4</sup> Lei Estadual nº 15.436, de 23 de dezembro de 2014, encontrada no Portal eletrônico da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão. Disponível em: [http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador\\_repositorio\\_documento/get\\_file?p\\_l\\_id=938&folderId=4440&name=DLFE-2703.pdf](http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=938&folderId=4440&name=DLFE-2703.pdf). Acesso: 04/02/2016. O demonstrativo em questão encontra-se na página 591.



**Tabela 1 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo de Pernambuco, 3º quadrimestre de 2015**

R\$ milhares

<b>Despesa com pessoal - Poder Executivo</b>	<b>Valor</b>	<b>Percentual sobre a RCL</b>
Despesa total com pessoal para fins de apuração do limite da LRF	9.075.557	46,19%
Limite de Alerta	8.664.961	44,10%
Limite Prudencial	9.146.347	46,55%
Limite Máximo	9.627.734	49,00%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre de 2015.

No RGF do segundo quadrimestre de 2015, a despesa com pessoal havia atingido o índice de 50,33% da RCL, ultrapassando o limite máximo estabelecido na LRF. A redução desse percentual no quadrimestre seguinte se deve a dois fatores: a queda da despesa líquida com pessoal e o aumento da RCL.

O primeiro é explicado pelo adiantamento da gratificação natalina (13º salário) do funcionalismo estadual. Em 2015, foi pago no segundo quadrimestre, antecipando o dispêndio realizado costumeiramente no terceiro. Assim, o período envolvido pelo RGF anterior contemplava o pagamento dessa gratificação em dois exercícios financeiros, o que não ocorre neste último, justificando a atual redução da despesa líquida com pessoal.

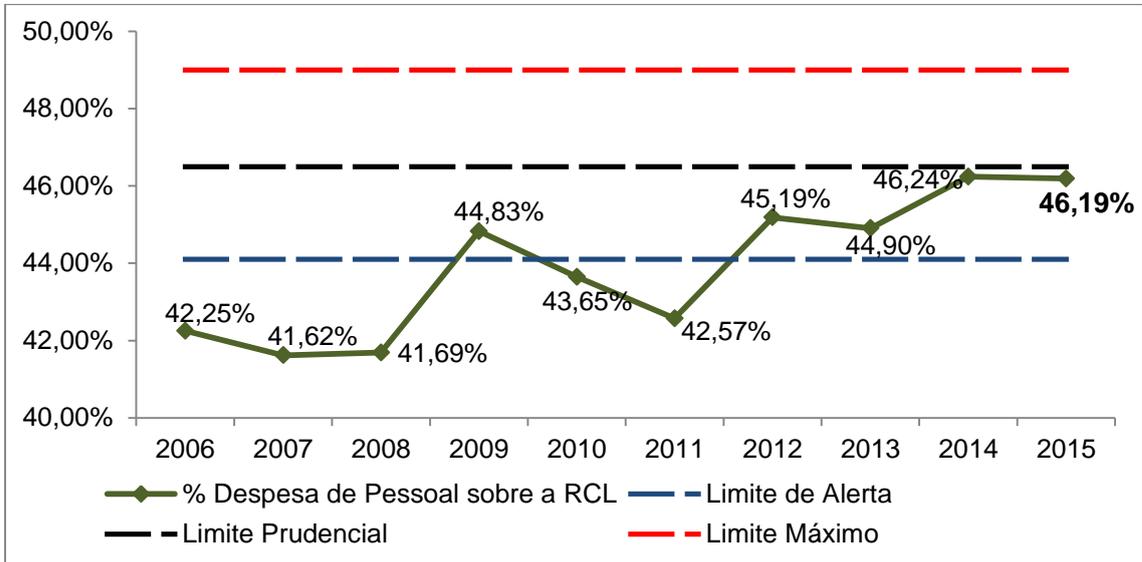
O segundo fator, aumento da RCL, foi alcançado devido à receita de cessão do direito de operacionalização da folha de pagamento de pessoal, que registrou o montante de R\$ 705 milhões. Tal receita é considerada extraordinária, já que o contrato da venda tem vigência de cinco anos. Isso indica que os ganhos dessa operação não se repetirão no próximo quinquênio.

Conforme visto acima, a despesa total com pessoal encontra-se R\$ 410,6 milhões acima do limite de alerta estabelecido na LRF. No entanto, a própria lei não estabelece medidas corretivas para tal situação, determinando apenas que os tribunais de contas alertem a situação ao Poder correspondente (inciso II do § 1º do artigo 59).

O gráfico 2, a seguir, demonstra a evolução da relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida nos últimos dez anos. Note-se que, mesmo com a mencionada receita extraordinária, essa relação encontra-se muito próxima do percentual encontrado em 2014, o maior da série.



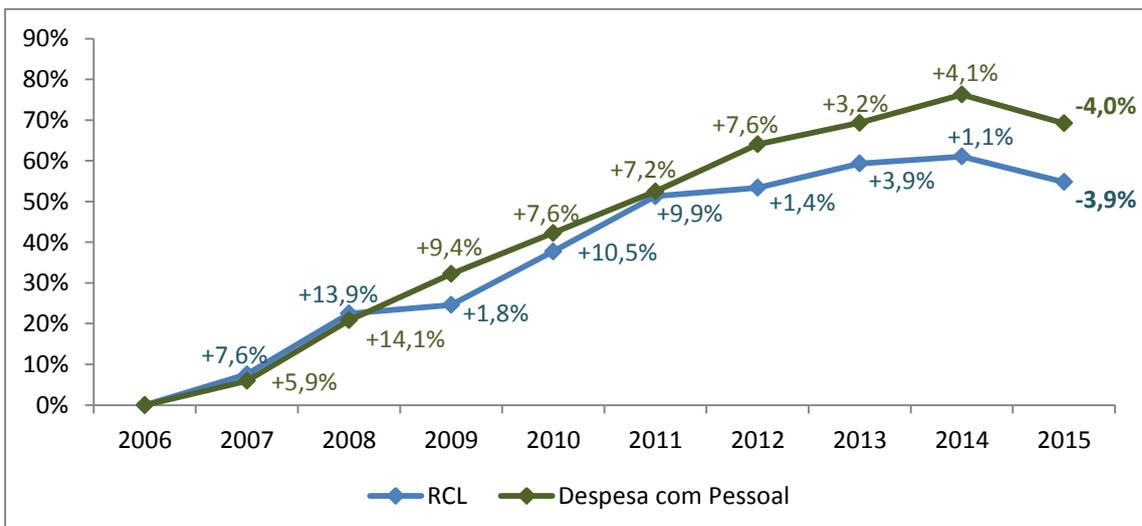
**Gráfico 2 – Evolução da relação Despesas com Pessoal / RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

A estabilização desse indicador se deve ao fato de que as despesas com pessoal diminuíram em 4%, em termos reais, entre 2014 e 2015, enquanto a RCL caiu 3,9% (diferença de 0,1%). Essa queda sugere que, devido à conjuntura econômica, o Poder Executivo do estado tentou evitar aumento de gastos com servidores em 2015, visando atingir equilíbrio fiscal.

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



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Caso a receita extraordinária da venda do direito de operacionalização da



folha de pagamento do funcionalismo estadual não fosse realizada, a RCL seria 3,59% menor. Isso teria impacto no percentual de gastos com pessoal, que passaria de 46,19% para 47,91%, ultrapassando o limite prudencial (que é de 46,55%). Nessa situação, o governo estadual sofreria restrições, nos termos do parágrafo único do artigo 22 da LRF:

Art. 22 [...]

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, o estado ainda precisa, durante os exercícios seguintes, aumentar a receita corrente líquida ou diminuir os gastos com pessoal para evitar as penalidades previstas na LRF, tendo em vista que não há a perspectiva de obtenção de novas receitas extraordinárias.

### **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. 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, em seu artigo 3º, inciso I, que a dívida consolidada líquida dos estados não poderá exceder a duas vezes a RCL.

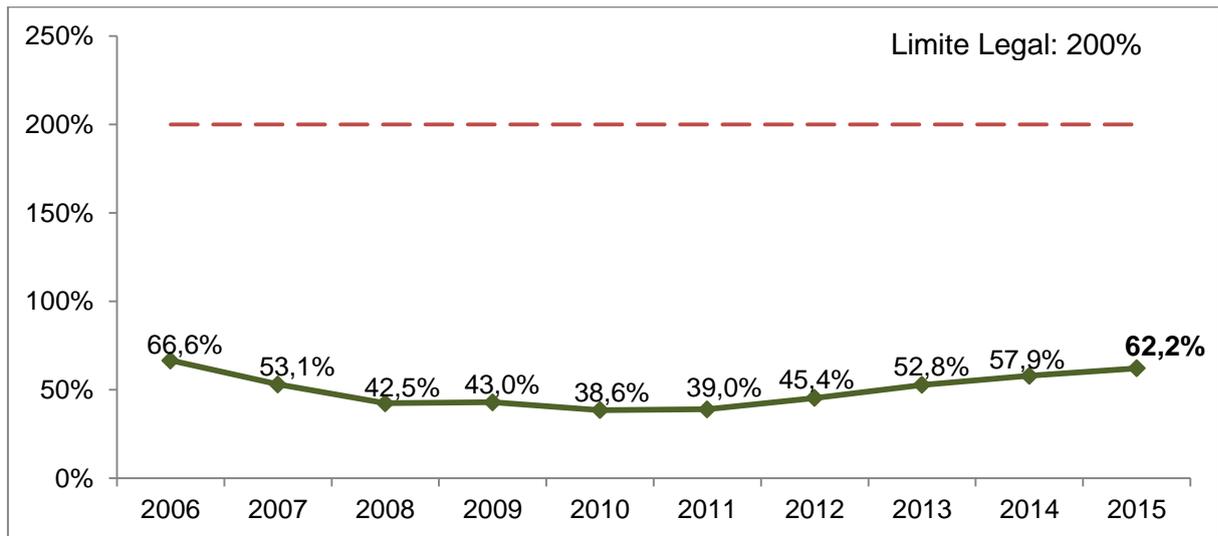
Em Pernambuco, ao final do exercício de 2015, a relação Dívida Consolidada Líquida/RCL encontrava-se em 62,7%, bem abaixo, portanto, do limite normativo.

O gráfico 4 traz a evolução dessa relação desde o exercício de 2006.



Percebe-se uma tendência ascendente da relação a partir de 2010, ainda que ela tenha-se mantido sempre abaixo do limite.

**Gráfico 4 – Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida / RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

A tabela 2, a seguir, detalha a evolução da dívida consolidada bruta, sem as deduções, entre os exercícios de 2014 e 2015.

**Tabela 2 – Detalhamento da dívida consolidada bruta**

R\$ Milhares

Item	2014	2015	Varição
<b>Dívida Mobiliária</b>	-	-	-
<b>Dívida Contratual</b>	<b>14.736.908</b>	<b>15.734.004</b>	<b>6,8%</b>
Interna	9.239.846	8.343.274	-9,7%
Externa	5.497.062	7.390.730	34,4%
<b>Precatórios</b>	<b>522.615</b>	<b>423.268</b>	<b>-19,0%</b>
<b>Outras Dívidas</b>	-	-	-
<b>Total</b>	<b>15.259.523</b>	<b>16.157.272</b>	<b>5,9%</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2014 – 2015.

Parte do incremento ocorrido em 2015 pode ser explicada pela alta do dólar, uma vez que a dívida externa foi o único item da dívida consolidada que apresentou crescimento real no período (34,4%). Esse item é fortemente influenciado pela variação cambial, e, nesse sentido, é oportuno registrar que o real apresentou uma

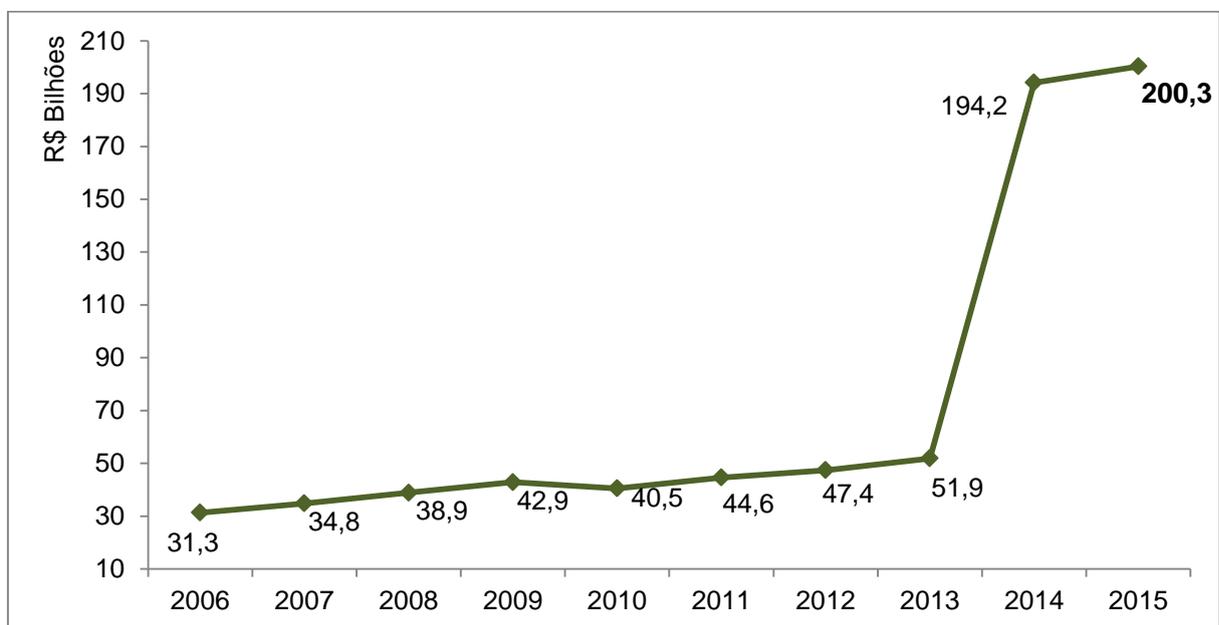


desvalorização frente ao dólar americano equivalente a 58% entre 2014 e 2015<sup>5</sup>.

Em relação à dívida consolidada líquida previdenciária, verifica-se um salto em sua evolução a partir do ano de 2014, 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 de 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*”.

Nesse sentido, observando a Avaliação Atuarial e Financeira presente nas LDO 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 desconsideração da hipótese de reposição integral da massa de ativos no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funafin).

**Gráfico 5 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida Previdenciária**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

<sup>5</sup> De acordo com a taxa de câmbio comercial para compra: real (R\$) / dólar americano (US\$) – média do período, fonte: Banco Central do Brasil.



#### **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, também do Senado Federal, definiu que o saldo global das garantias concedidas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios não pode exceder a 22% da RCL.

O valor das garantias e contragarantias concedidas pelo Estado de Pernambuco tem-se situado, historicamente, bastante abaixo do limite estabelecido. Nos últimos 10 anos, o valor das garantias concedidas nunca esteve, ao final de cada ano, acima de 0,5%.

De acordo com o RGF do terceiro quadrimestre de 2015, o valor das garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco situa-se atualmente em 0,02% da RCL, conforme demonstrado na tabela 3.

**Tabela 3 – Garantias concedidas pelo Governo de Pernambuco**

R\$ milhares

<b>Garantias de valores</b>	<b>Valor</b>	<b>Percentual sobre a RCL</b>
Total de garantias concedidas	2.995,3	0,02
Limite definido pelo Senado Federal	4.171.331,8	22,00

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2015.

#### **1.5. Demonstrativo das Operações de Crédito**

O Demonstrativo das Operações de Crédito evidencia os valores recebidos por meio de operações de crédito no exercício. Assim, o RGF do terceiro quadrimestre de 2015 abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita, entre janeiro e dezembro de 2015.

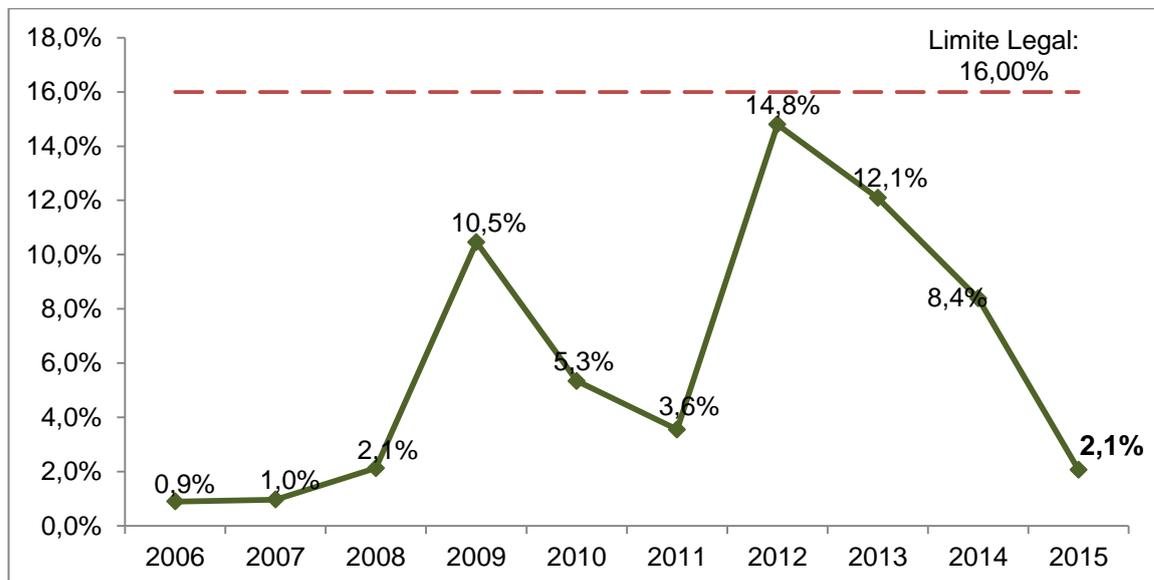
De acordo com o inciso I do artigo 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o montante global das operações de crédito interno e externo dos estados realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL.

O gráfico 6 demonstra a evolução da relação entre o valor das operações de



crédito e a RCL no terceiro quadrimestre de cada ano, de 2006 a 2015. Percebe-se uma grande retração no patamar das operações de crédito, frente à RCL, nos últimos três exercícios. Essa relação caiu de 14,8% em 2012 para 2,1% no último RGF divulgado, mesmo patamar do ano de 2008.

**Gráfico 6 - Evolução da relação Operações de Crédito / RCL**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Apesar de estar bastante abaixo do limite legal estabelecido, esse resultado indica a dificuldade do Estado de Pernambuco em captar novos recursos por meio de operações de crédito. Nesse sentido, vale ressaltar a decisão do Governo Federal de suspender a autorização, durante todo o ano de 2015, para que os entes federativos tivessem acesso a empréstimos internacionais.

A piora da economia, o encarecimento das operações de crédito e o rebaixamento da nota do Brasil e de vários estados pelas agências de classificação de risco internacionais obrigaram o Tesouro Nacional a adotar postura mais conservadora em relação à política de garantias e de expansão da dívida pública.

Nessa esteira, o Tesouro Nacional, que é o órgão responsável pelas garantias àquelas operações, solicitou à Comissão de Financiamentos Externos que retirasse de pauta a análise de todos os pedidos de empréstimos feitos pelos



governos estaduais e municipais<sup>6</sup>.

Na prática, isso significou que governadores e prefeitos estavam temporariamente impedidos de solicitar financiamentos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

### **1.6. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa**

De acordo com o artigo 55, inciso III, alínea “a”, da LRF, os Poderes e órgãos com poder de autogoverno, (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público) deverão apresentar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa acompanhando o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício:

Art. 55. O relatório conterá: [...]

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

O artigo 42 da LRF veda, ao titular daqueles Poderes ou órgãos, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, a contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Na interpretação feita pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição), elaborado pelo Tesouro Nacional,<sup>7</sup>

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração ‘os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício’ e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

<sup>6</sup> O atual ministro da Fazenda deu, recentemente, indicações de que pretende rever essa suspensão. Um exemplo é a matéria “Barbosa promete a governadores retomada de empréstimos a Estados”, publicada no sítio eletrônico do Valor Econômico. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4419544/barbosa-promete-governadores-retomada-de-emprestimos-estados>. Acesso: 04/02/2016.

<sup>7</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8). Acesso: 04/02/2016. Página 636.



Consoante orientação contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 6ª Edição, também elaborado pela STN, a natureza da receita orçamentária busca identificar a origem dos recursos segundo seu fato gerador, mas persiste a necessidade de identificar a destinação dos recursos arrecadados. Para tanto, foi instituído o mecanismo denominado fonte ou destinação de recursos<sup>8</sup>.

Destinação de recursos é o processo pelo qual os recursos públicos são correlacionados a uma aplicação, podendo ser classificada em: destinação vinculada (processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma) e destinação ordinária (processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades).

O inciso I do artigo 50 da LRF determina que a disponibilidade de caixa conste de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Nessa inscrição, deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos restos a pagar não processados.

Ou seja, o demonstrativo de disponibilidade de caixa apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa líquida para cada recurso vinculado, bem como dos não vinculados. São apresentadas também informações sobre os valores relativos ao regime próprio de previdência dos servidores (RPPS).

Observando os Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo publicados no Relatório de Gestão Fiscal dos últimos quadrimestres de

---

<sup>8</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773). Acesso: 04/02/2016. Página 118.



cada exercício, extraímos as informações referentes à disponibilidade de caixa líquida resumidas na tabela seguinte:

**Tabela 4 – Disponibilidade de Caixa Líquida**

R\$ em Milhares

Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa Líquida											
-	-	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Disponibilidade de caixa líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)	Recursos vinculados	0	0	0	0	1.557	1.740	2.000	3.156	1.971	1.541
	Recursos não vinculados	0	0	0	0	11	-198	-311	-350	-1.004	-1.129
	Total	-144	293	658	714	1.568	1.542	1.689	2.806	967	412
	RPPS	218	104	168	157	180	29	-26	24	-69	-2

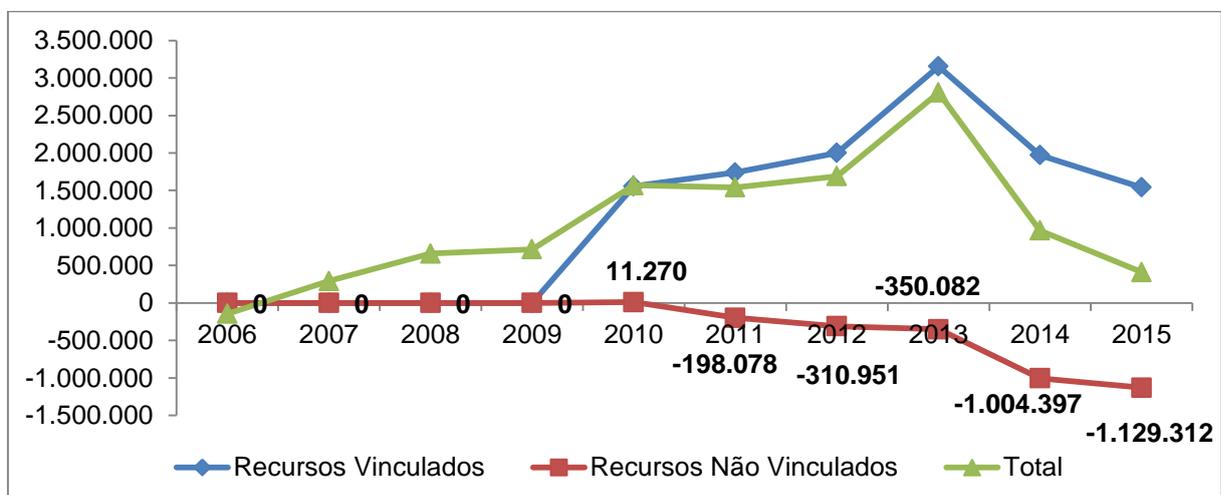
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006-2015.

A tabela 4, acima, demonstra a evolução da disponibilidade de caixa líquida, que é a diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras. Nela, percebe-se que a classificação “recursos vinculados” apresentou valores positivos no período 2010 a 2015. Já a classificação “recursos não vinculados” apresentou valor positivo apenas no ano de 2010, pois incorreu em valores negativos nos exercícios seguintes. E o campo total, fruto do confronto entre “recursos vinculados” e “recursos não vinculados”, apresentou valor negativo apenas no ano de 2006, possuindo valores positivos de 2007 em diante.

Ainda na tabela 4, destaca-se a disponibilidade de caixa líquida do RPPS, que apresentou resultados positivos no período de 2006 a 2011 e resultados negativos no período de 2012 a 2015.

**Gráfico 7 – Disponibilidade de Caixa Líquida**

R\$ em Milhares



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006-2015.



O gráfico 7, acima, evidencia os valores pertencentes à classificação “recursos não vinculados”. O ano de 2010 apresentou valor positivo. Já o período de 2011 a 2015 apresentou valores cada vez mais negativos. Nesse sentido, vale destacar o déficit do exercício de 2015, que alcançou o valor de R\$ 1,1 bilhão negativo.

Apesar de não haver nenhuma irregularidade aparente nos demonstrativos analisados, percebeu-se que a maior parte das disponibilidades financeiras é referente a recursos vinculados. Como a execução desses está estritamente limitada ao objeto da sua destinação, não podem, assim, ser utilizados para pagamentos de despesas diversas da sua finalidade. Retomando as definições do MCASP<sup>9</sup>,

**Receitas e Despesas Orçamentárias Ordinárias**

Compreendem as receitas e despesas orçamentárias de livre alocação entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

**Receitas e Despesas Orçamentárias Vinculadas**

Compreendem as receitas e despesas orçamentárias cuja aplicação dos recursos é definida em lei, de acordo com sua origem. (grifos nossos)

A legislação vigente não disciplina esse tipo de situação, logo, não há ilegalidade. No entanto, a forma adequada de gestão de “restos a pagar” recomenda reservar disponibilidades financeiras em recursos não vinculados em montante suficiente para cobri-los, juntamente às demais obrigações financeiras, com o intuito de evitar possível indisponibilidade de caixa para realizar pagamentos aos credores do Poder Executivo. Isso evitaria eventual atraso em pagamentos e até mesmo inadimplência.

### **1.7. Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo**

O artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/1964 estabelece que os restos a pagar podem ser classificados como processados ou não processados.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª Edição, define

---

<sup>9</sup> Idem, página 322.



restos a pagar processados como aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio de pagamento. Já os restos a pagar não processados compreendem as despesas não liquidadas pelo poder público.

Dessa forma, o Demonstrativo dos Restos a Pagar, presente no RGF, apresenta dados de restos a pagar inscritos, processados e não processados, segregando os do exercício e os de exercícios anteriores.

Abaixo, seguem a tabela 5 e gráfico 8, referentes aos restos a pagar processados no exercício e nos exercícios anteriores:

**Tabela 5 – Restos a pagar processados no exercício e nos anteriores (anos 2006 a 2016)** R\$ milhares

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Restos a Pagar Processados Exercícios Anteriores</b>	-	-	-	24.141	27.925	36.987	-	36.207	32.585	58.274
<b>Restos a Pagar Processados no Exercício</b>	493.823	841.359	749.193	523.888	926.774	1.032.002	895.378	300.859	363.888	946.637

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

**Gráfico 8 – Restos a pagar processados no exercício corrente e nos anteriores (anos 2006 a 2016)** R\$ milhares



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Os dados demonstram que, no exercício de 2015, houve aumento de 160,14% nos restos a pagar processados do exercício quando comparados com o ano de 2014, constituindo-se no segundo maior valor da série histórica analisada.



No que tange aos restos a pagar processados nos exercícios anteriores, verifica-se que no ano de 2015 houve expansão de 44% nessas despesas frente ao ano de 2014, constituindo-se no maior valor observado desde 2006.

Deve-se ressaltar que a série histórica demonstra que a maior parte dos restos a pagar liquidados inscritos refere-se ao exercício corrente. Ou seja, nota-se a priorização do pagamento de restos a pagar anteriores durante o exercício financeiro. No entanto, persiste a prática de manutenção de despesas empenhadas e liquidadas que não são pagas durante a gestão financeira.

Abaixo, seguem a tabela 6 e o gráfico 9, referentes aos restos a pagar não processados no exercício e nos anteriores:

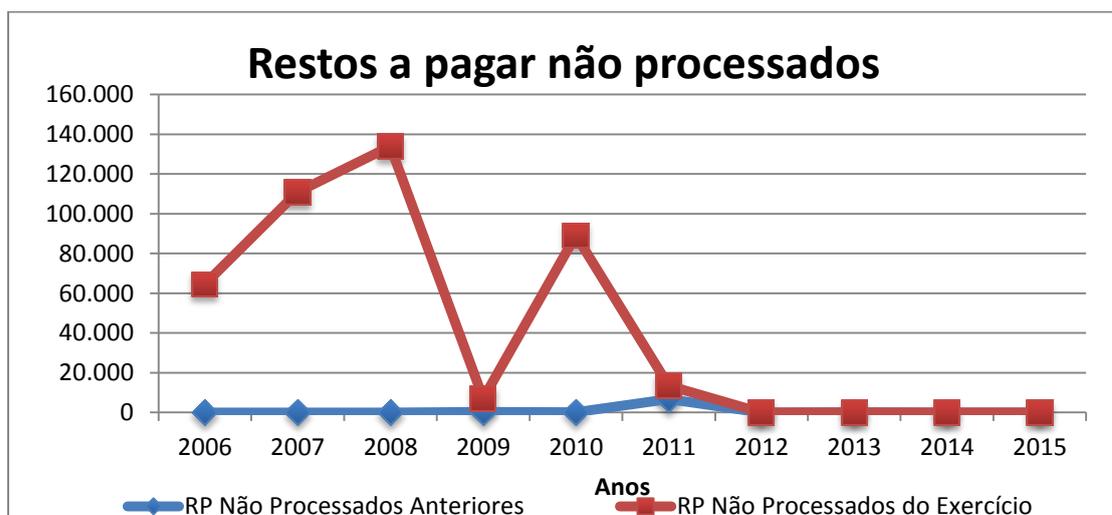
**Tabela 6 – Restos a pagar não processados no exercício e nos anteriores (anos 2006 a 2016)**

	R\$ milhares									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Restos a Pagar Não Processados Exercícios Anteriores	-	-	-	322	67	6.735	-	163	-	0
Restos a Pagar Não Processados do Exercício	64.454	110.901	133.833	6.995	89.016	13.522	-	0	0	0

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

**Gráfico 9 – Restos a pagar não processados no exercício corrente e nos anteriores (anos 2006 a 2016)**

R\$ milhares



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, 2006 – 2015.

Os dados apresentados demonstram que ao longo dos anos houve redução



na inscrição de restos a pagar não processados. Isso se deve, em grande parte, à vedação de inscrição de restos a pagar não processados no exercício em curso, conforme previsto nos Decretos de nºs 40.000/2013, 41.196/2014 e 42.356/2015.

## **2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO SEXTO BIMESTRE DE 2015**

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela 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. O objetivo dessa periodicidade é permitir que a sociedade, por meio dos seus mecanismos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos federal, estaduais e municipais.

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.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

- I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;



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

---

- III - resultados nominal e primário;
  - IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;
  - V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.
- § 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:
- I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;
  - II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;
  - III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.
- § 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:
- I - da limitação de empenho;
  - II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

O Manual de Demonstrativos Fiscais 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 de capital derivada da alienação de ativos.<sup>10</sup>

As sessões seguintes vão analisar de modo detalhado os dados contidos nos demonstrativos relacionados no RREO do sexto bimestre de 2015, bem como verificar seus comportamentos ao longo dos últimos dez anos. Cabe esclarecer que os dados constantes do RREO referem-se aos valores consolidados para o Estado de Pernambuco, e não apenas ao Poder Executivo.

## **2.1. Balanço Orçamentário**

O primeiro demonstrativo do RREO a ser analisado no presente Boletim

---

<sup>10</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8). Acesso: 04/02/2016. Página 482.



Informativo será o Balanço Orçamentário. Previsto como peça integrante do RREO pela Lei de Responsabilidade Fiscal, este demonstrativo procura evidenciar o total das receitas e despesas orçamentárias<sup>11</sup> previstas em confronto com as realizadas.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Balanço Orçamentário deve apresentar<sup>12</sup>:

- **Receitas:** detalhadas por categoria econômica, subcategoria econômica e fonte, 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;
- **Despesas:** por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, 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 liquidar.

#### 2.1.1. Receitas

O gráfico 10, a seguir, apresenta uma série temporal dos últimos 10 anos, comparando a receita efetivamente realizada no exercício com a previsão da receita anual atualizada. Pode-se observar uma queda, em termos reais, de 12% nas receitas realizadas em 2015 em relação ao ano anterior. Tal retração foi capaz de levar o montante das receitas realizadas para um nível menor do que o registrado em 2011 e apenas 1,7% superior ao verificado em 2010.

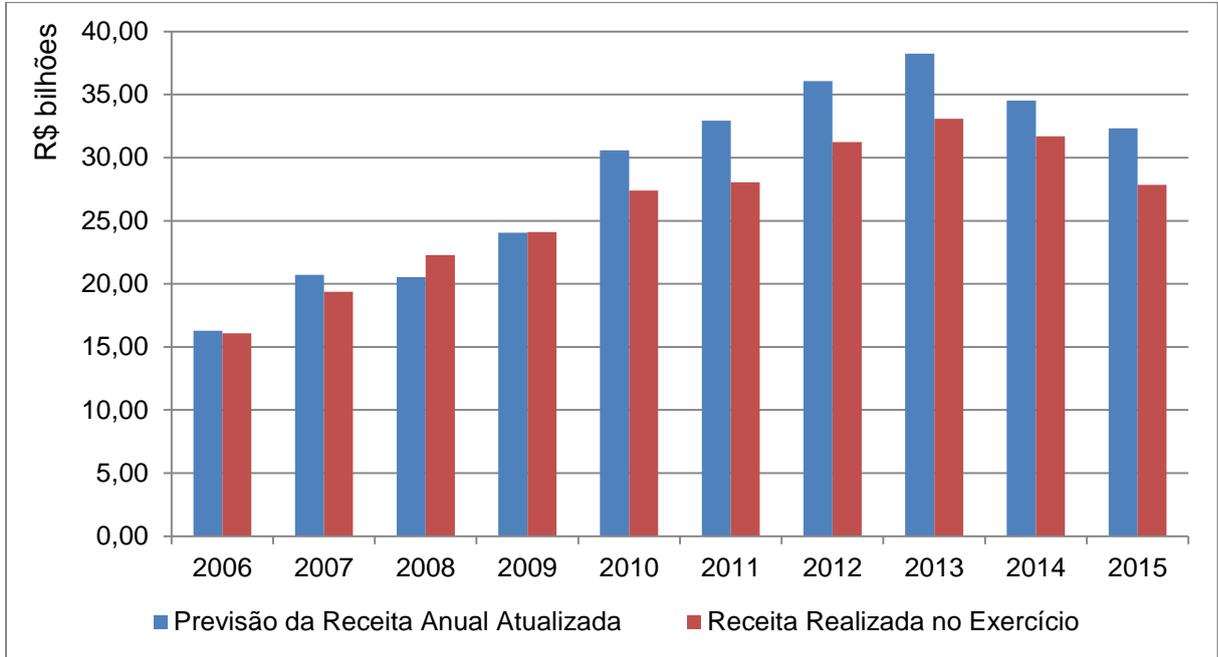
---

<sup>11</sup> Foram consideradas todas as receitas e despesas orçamentárias, incluindo as receitas e despesas intraorçamentárias.

<sup>12</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8). Acesso: 04/02/2016. Página 126.



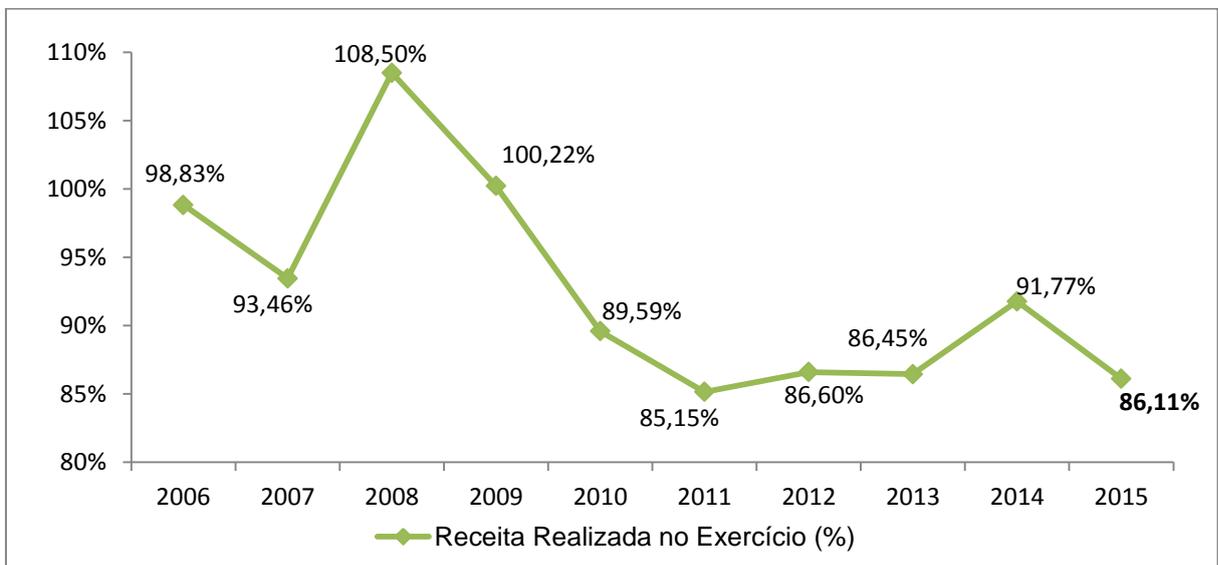
**Gráfico 10 – Receita Prevista Atualizada x Receita Realizada**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

O gráfico 11, por sua vez, traz a relação percentual entre a previsão de receita anual atualizada e a receita realizada em cada exercício do período em análise. Destaca-se que esta relação registrou o seu segundo valor mais baixo da série, ilustrando a dificuldade em se atingir a previsão da receita anual definida no orçamento do estado.

**Gráfico 11 – Receita Realizada / Receita Prevista Atualizada (%)**

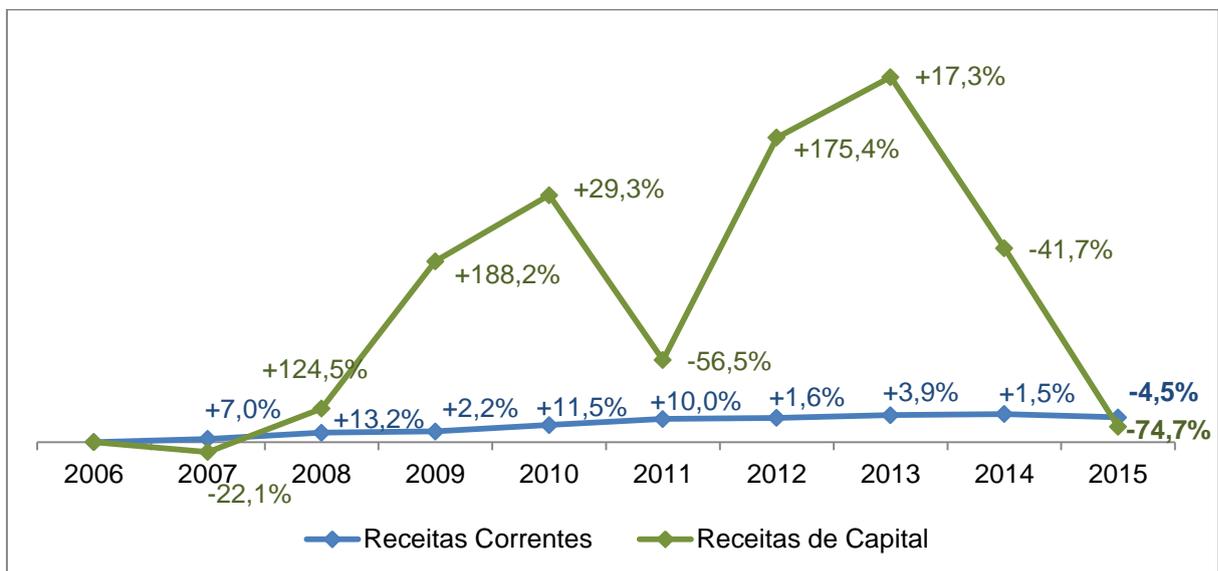


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.



De forma a compreender melhor como se deu a diminuição das receitas realizadas no ano de 2015, o gráfico 12, seguinte, apresenta a evolução das receitas correntes e das receitas de capital no período. Percebe-se que o impacto mais forte foi sentido do lado das receitas de capital, as quais recuaram 74,7% entre 2014 e 2015, enquanto as receitas correntes apresentaram diminuição de 4,5%.

**Gráfico 12 – Evolução das Receitas Correntes e das Receitas de Capital**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

A tabela 7 discrimina a variação das receitas de capital entre 2014 e 2015, em termos reais. Pode-se perceber que as operações de crédito foram as maiores responsáveis pela contração das receitas de capital. Isso porque, além de ser o maior componente dessa categoria da receita, foi aquele que apresentou a maior diminuição entre 2014 e 2015, cerca de 80%.

**Tabela 7 – Detalhamento da receita de capital**

R\$ milhares

Receitas de Capital	2014	2015	Varição
Operações de Crédito	2.087.361	419.419	-79,9%
Alienação de Bens	258	3.240	1156,6%
Amortizações de Empréstimos	115	399	246,7%
Transferências de Capital	531.145	238.673	-55,1%
Outras Receitas de Capital	504	434	-13,8%
<b>Total</b>	<b>2.619.383</b>	<b>662.165</b>	<b>-74,7%</b>

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2014 – 2015.

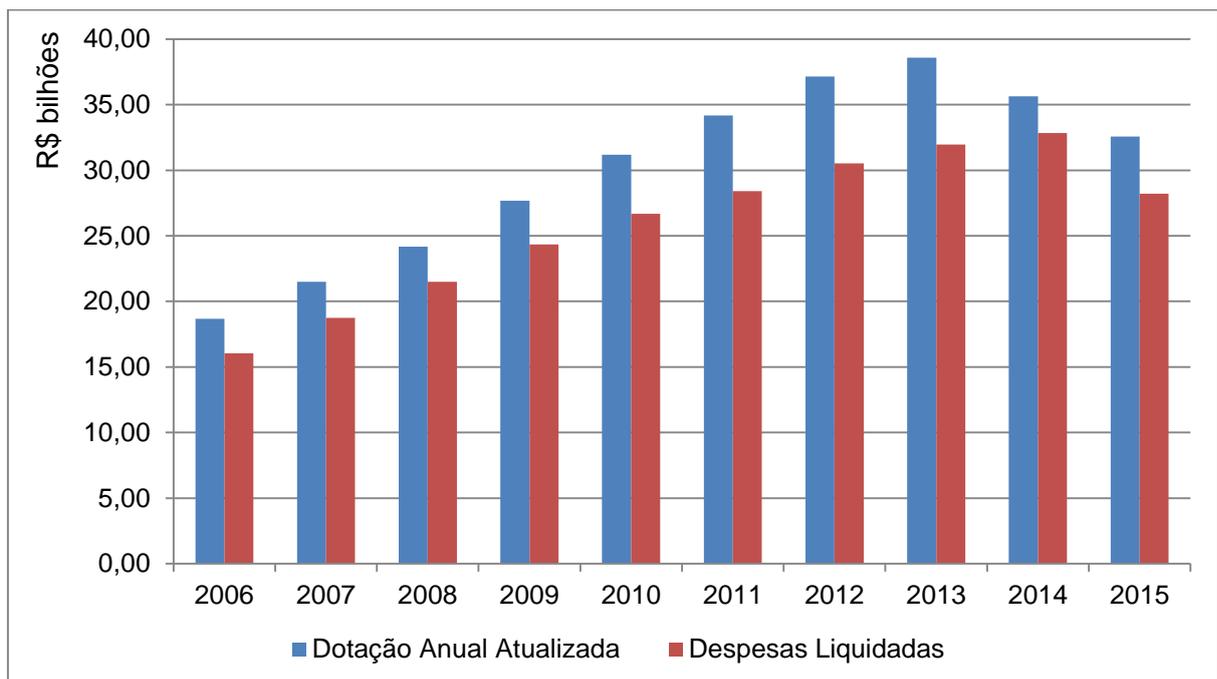


Essa retração das operações de crédito foi examinada com maior detalhamento no tópico “Demonstrativo das Operações de Crédito”.

### 2.1.2. Despesas

O gráfico 13, seguinte, faz a comparação entre a dotação anual atualizada e as despesas liquidadas em cada exercício. Percebe-se que o montante de despesas liquidadas cresceu em todos os exercícios entre 2006 e 2014. Em 2015, entretanto, houve queda de 14,1% nas despesas liquidadas em relação ao ano anterior, chegando a um nível menor do que o registrado em 2011.

**Gráfico 13 – Dotação Anual Atualizada x Despesas Liquidadas**

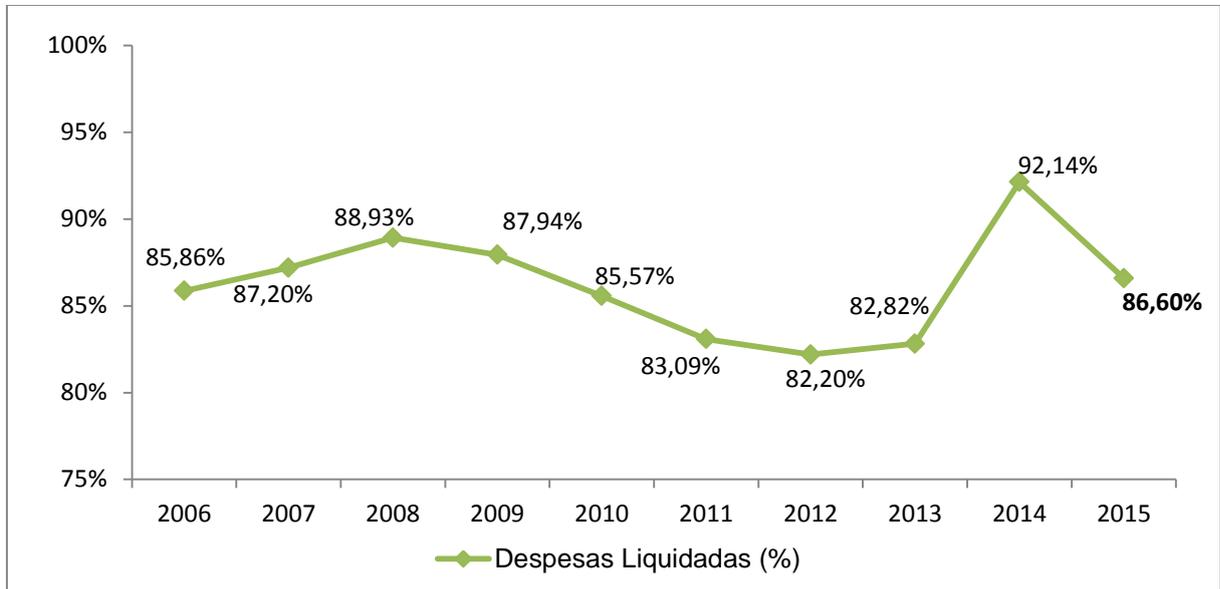


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

O gráfico 14 calcula a proporção das despesas liquidadas em relação à dotação anual atualizada, para cada ano da análise. Observa-se que o nível dessa relação apresentou queda de 6,0% entre 2014 e 2015, ainda que esteja condizente com a média verificada no período (86,2%). Esta queda pode indicar certa prudência na execução da despesa, devido à situação de instabilidade econômica que atravessa o país.



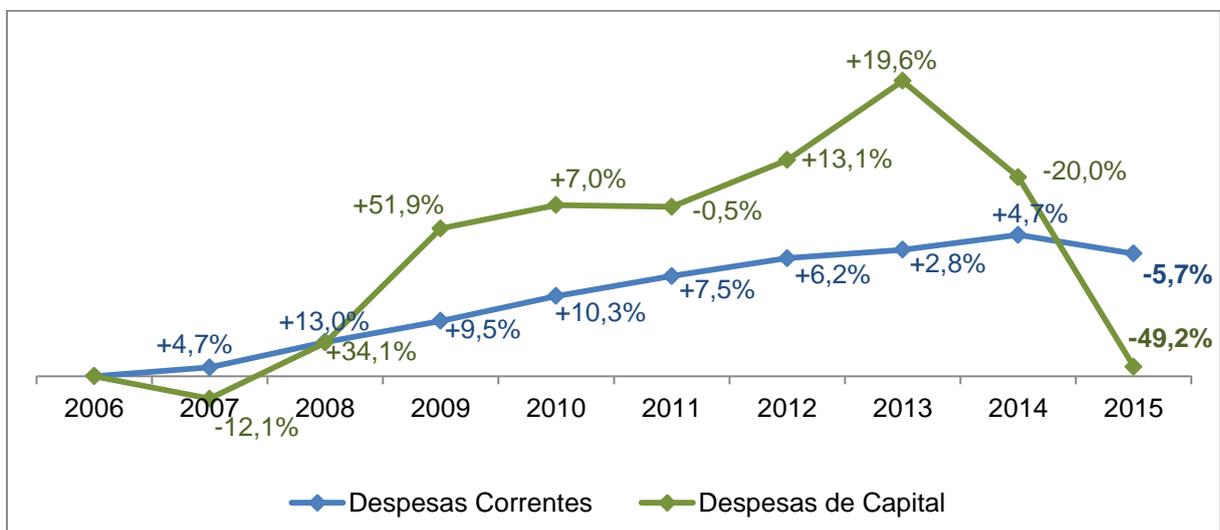
**Gráfico 14 – Despesas Liquidadas / Dotação Anual Atualizada (%)**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

É importante entender como se deu a dinâmica da redução das despesas em 2015. O gráfico 15 evidencia, ano a ano, a evolução das despesas liquidadas, divididas em despesas correntes e despesas de capital. Por meio desse gráfico, pode-se perceber que as despesas de capital sofreram um corte mais profundo do que as despesas correntes: enquanto aquelas caíram 49,2%, essas diminuíram apenas 5,7%. O patamar de gastos com despesas de capital tornou-se, em termos reais, o menor registrado desde 2008.

**Gráfico 15 – Evolução das despesas correntes e das despesas de capital**

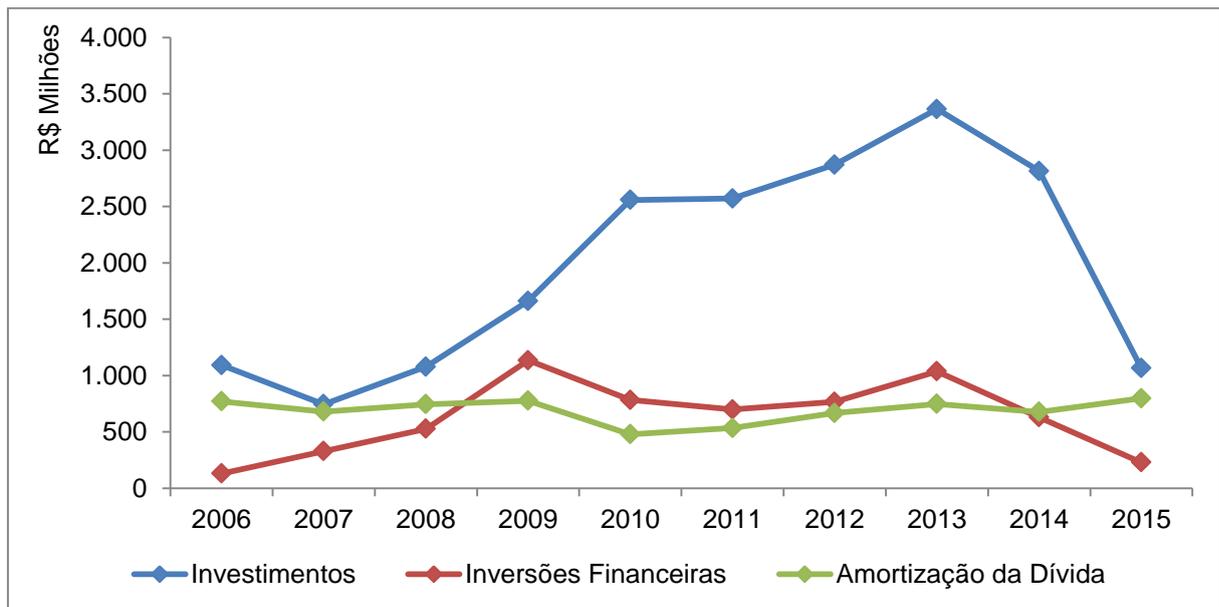


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.



O gráfico 16, a seguir, apresenta a evolução das despesas de capital de forma mais detalhada. O único grupo de despesa que aumentou, entre 2014 e 2015, foi *Amortização da Dívida*, com crescimento de 17,9%. Em sentido inverso, os *Investimentos* recuaram 62,1% e as *Inversões Financeiras* diminuíram 63,4%.

**Gráfico 16 – Evolução das despesas de capital**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

## 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).

A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Essa categoria reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa. Ela guarda, por conseguinte, relação com os respectivos ministérios e secretarias. Quando o órgão possui mais de uma



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

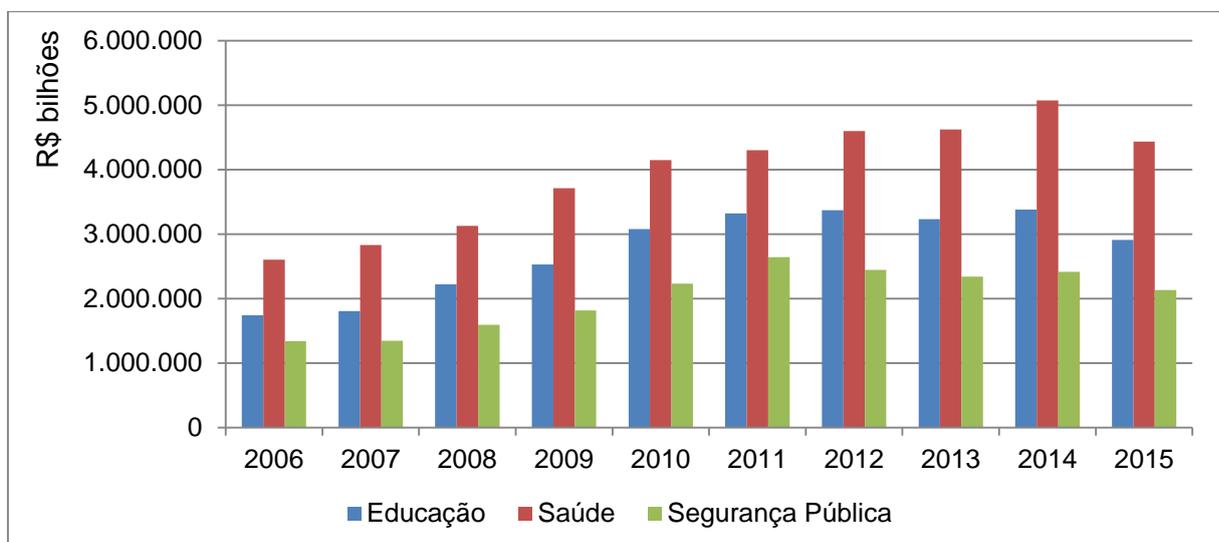
A subfunção, por sua vez, representa o nível de agregação imediatamente inferior à função. Diferentemente desta, não está relacionada à competência institucional do órgão, mas à finalidade da ação governamental em si. A função educação, por exemplo, está ligada, entre outras, às subfunções "Ensino fundamental" 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 42/1999, é possível combiná-las (artigo 1º, § 4º).

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 17, a seguir, apresenta a evolução das despesas liquidadas classificadas nas funções saúde, educação e segurança pública ao longo dos últimos dez anos, em valores corrigidos para dezembro de 2015. Os gastos com saúde aumentaram 70%, em termos reais, enquanto os dispêndios com educação e segurança pública cresceram, respectivamente, 67% e 59%, entre 2006 e 2015.

**Gráfico 17 – Despesas liquidadas por Função (Educação, Saúde e Segurança)**

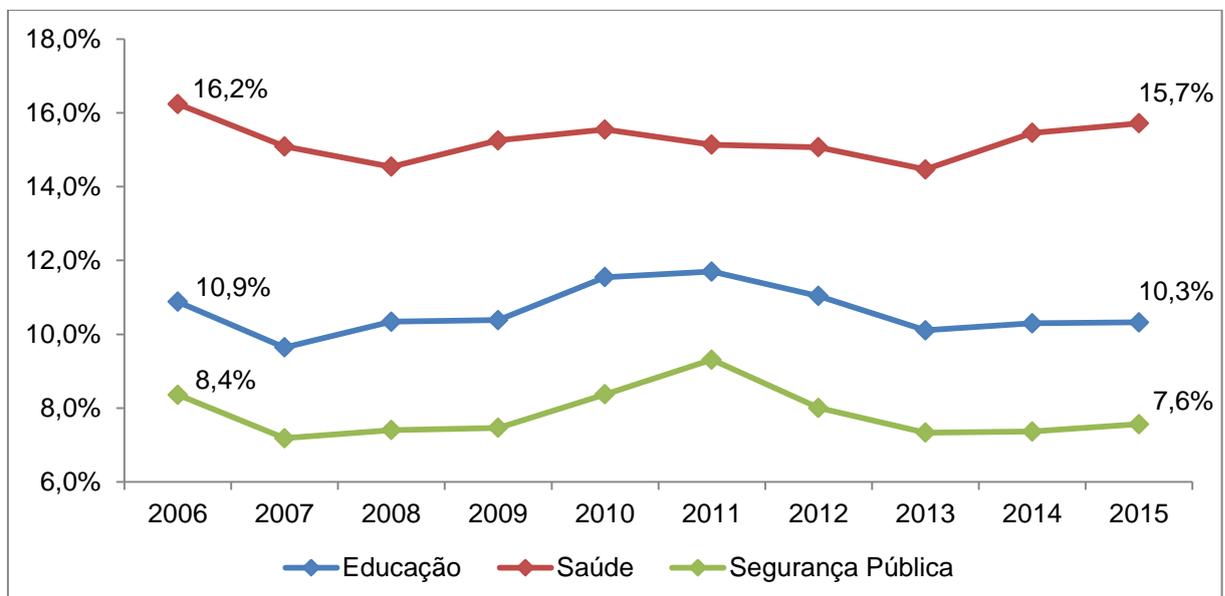


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.



O gráfico 18, no mesmo sentido, traz o percentual da despesa liquidada em cada uma dessas três funções em relação à despesa total. Pode-se perceber que a proporção dos gastos nessas três funções manteve-se bastante estável entre 2006 e 2015. Os gastos com saúde, por exemplo, passaram de 16,2% para 15,7% dos gastos totais. As despesas na função educação, por sua vez, passaram de 10,9% para 10,3% do dispêndio global, enquanto os gastos com segurança pública recuaram de 8,4% para 7,6%.

**Gráfico 18 – Despesas por Função (% do Gasto Total).**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

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 traz, também, informações sobre as receitas e despesas previdenciárias. De acordo com Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição)<sup>13</sup>,

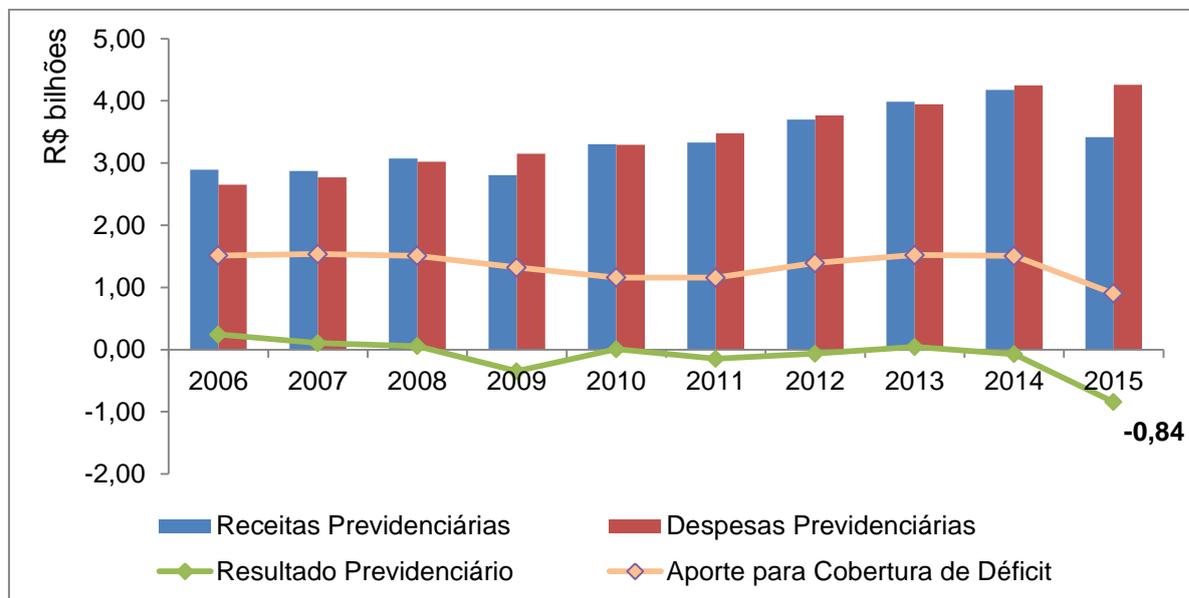
<sup>13</sup> Idem, página 180.



esse demonstrativo “tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas previdenciárias do Regime de Previdência”.

O gráfico 19 traz os dados das receitas e despesas<sup>14</sup> previdenciárias, inclusive as intraorçamentárias, até o sexto bimestre de cada ano entre 2006 e 2015. 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 dezembro de cada ano.

**Gráfico 19 – Receitas e Despesas dos Regimes de Previdência**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

Percebe-se, pelo gráfico, que no exercício de 2015 houve aumento no déficit previdenciário, tendo sido registrado um valor negativo de R\$ 841 milhões. A queda da receita previdenciária é o principal fator que explica esse resultado negativo: ela caiu 18,1%, em termos reais, entre os exercícios de 2014 e 2015. O aumento expressivo no déficit previdenciário é decorrente de uma mudança no registro contábil do aporte realizado para cobertura de déficit financeiro.

#### **2.4. Cumprimento das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) estabelece, a cada ano, metas fiscais

<sup>14</sup> No caso das despesas foram consideradas as liquidadas.



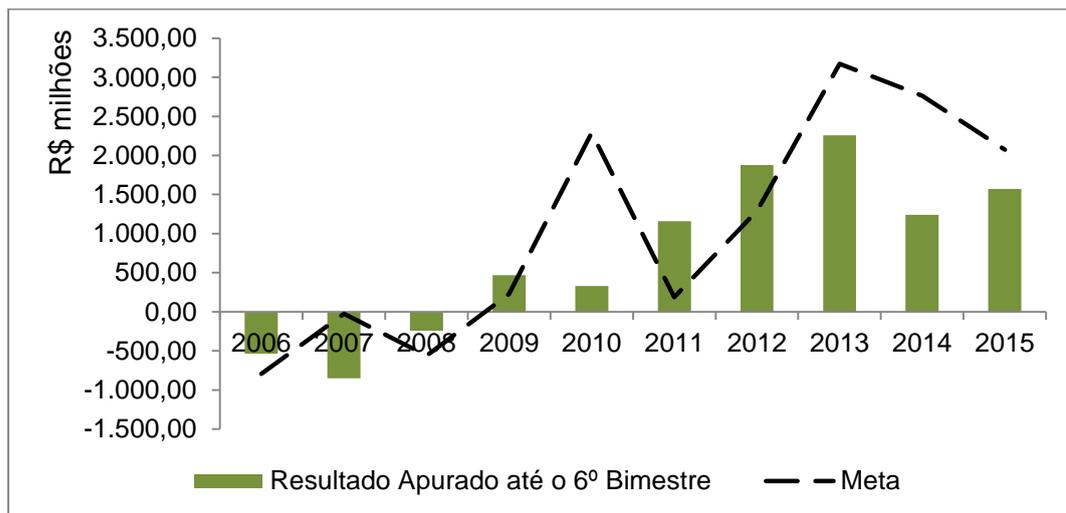
que devem ser perseguidas pelo governo do estado. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª Edição), do Tesouro Nacional<sup>15</sup>:

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.

**Gráfico 20 – Meta de Resultado Nominal**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

<sup>15</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8). Acesso: 04/02/2016. Páginas 207-208.



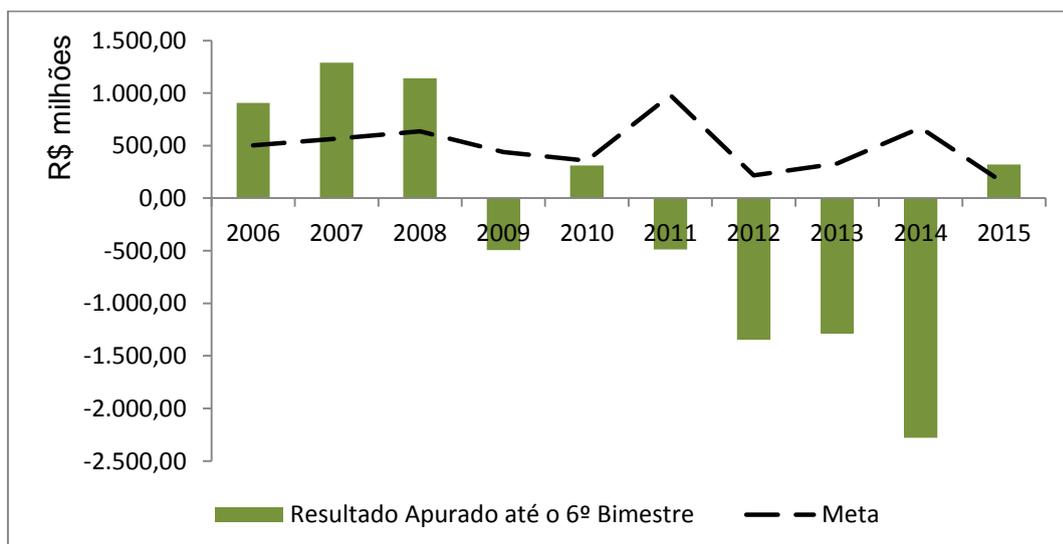
O gráfico 20 trata da consecução do resultado nominal ao final de cada ano, de 2006 a 2015. O resultado nominal deve ser entendido, de acordo com o critério adotado pelo Governo do Estado, como a variação da dívida fiscal líquida em determinado período. Assim, um resultado nominal positivo indica expansão da dívida fiscal líquida, ou seja, representa um déficit nominal.

Percebe-se, pelo gráfico anterior, que a expansão da dívida pública esteve, a partir de 2013, abaixo do estabelecido pela meta na LDO de cada ano. Pode-se concluir, portanto, que o Governo esteve dentro da meta de resultado nominal, entendida como a meta de expansão da dívida fiscal líquida, ao final de cada ano, a partir de 2013.

O gráfico 21, a seguir, trata da meta de resultado primário ao final dos últimos 10 anos. O resultado apurado no exercício de 2015 encontra-se acima da meta estipulada na LDO correspondente, fato que não ocorria no Estado de Pernambuco desde o ano de 2008.

Ressalte-se que, entre os anos de 2011 a 2014, houve o registro de sucessivos déficits primários.

**Gráfico 21 – Meta de Resultado Primário**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

Essencialmente, esse superávit primário acumulado no ano de 2015 é direcionado para o pagamento de serviços da dívida e contribui para a redução do estoque total da dívida líquida.



## 2.5. Cumprimento dos Mínimos Legais com Educação e Saúde

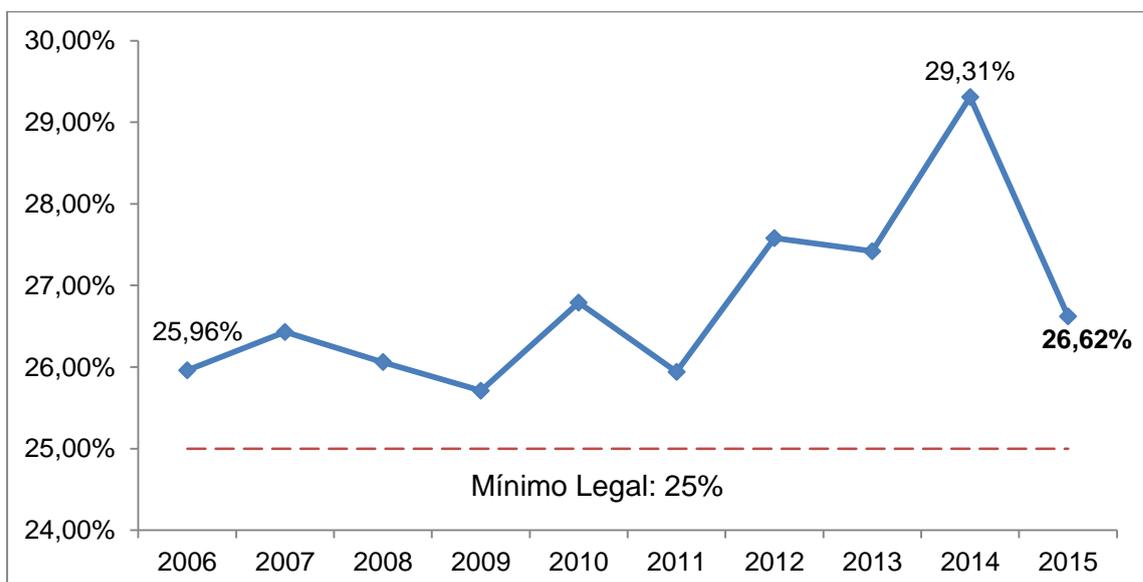
O RREO trata ainda do cumprimento dos limites constitucionais mínimos de gastos com educação e saúde. Nesse sentido, existe previsão de aplicação mínima de determinados recursos em três áreas:

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

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 22, a seguir, demonstra o valor aplicado com MDE de janeiro a dezembro de cada ano. Percebe-se que esse valor vem se mantendo acima do limite mínimo de 25% desde 2006, atingindo o máximo de 29,31% em 2014.

**Gráfico 22 – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**

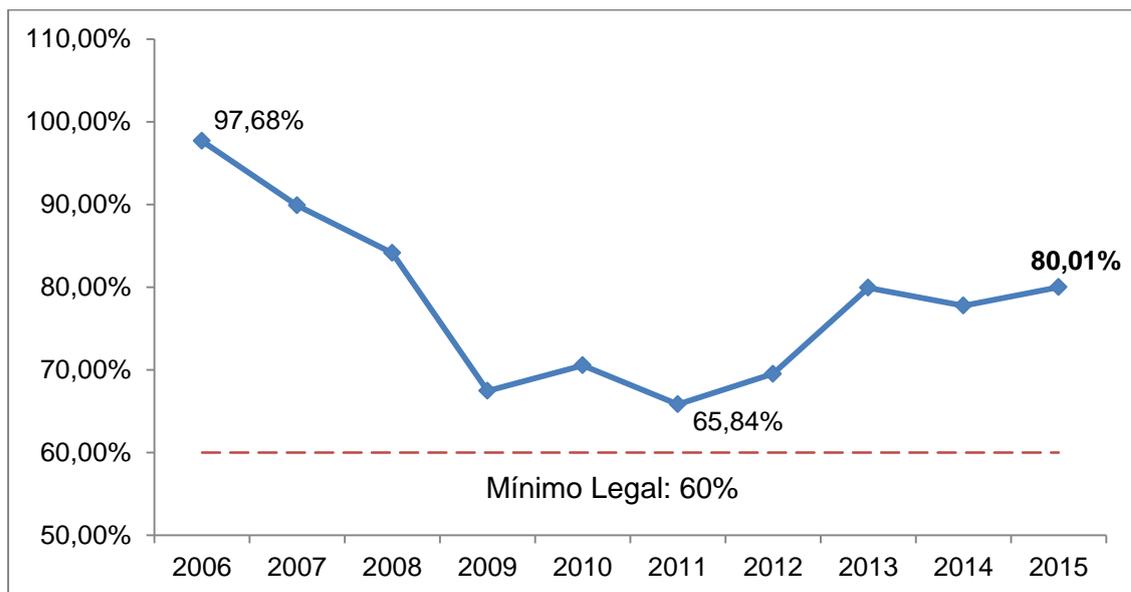


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.



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 exercício (inciso XII do artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias). O gráfico 23 evidencia a proporção dos recursos do Fundeb que foram destinados à remuneração do magistério entre janeiro e dezembro de cada ano da série. Nos últimos 10 anos, o Estado tem-se situado acima do limite mínimo legal, tendo aplicado no último exercício 80% dos recursos do Fundeb com remuneração do magistério.

**Gráfico 23 – Recursos do Fundeb na Remuneração do Magistério**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

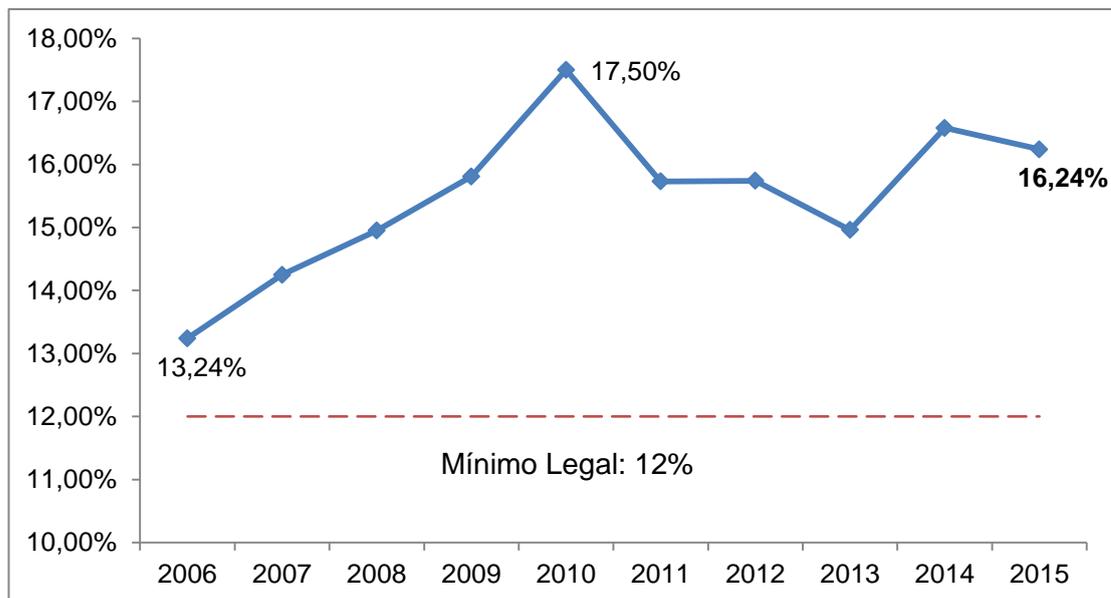
Cabe tratar, por fim, da vinculação de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde. De acordo com o artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012, consideram-se como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, financiados com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

O artigo 6º da mesma lei estabelece que os estados devem aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de certos impostos, estabelecidos na norma, deduzidas as



parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios. Percebe-se no gráfico 24 que Pernambuco sempre esteve acima do mínimo legal, tendo aplicado, em 2015, cerca de 16% da arrecadação dos impostos definidos com ações e serviços públicos de saúde.

**Gráfico 24 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

## **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.

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 concessionário (artigo 6º, § 1º). 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.

Superado o período inicial no uso das PPPs, atualmente podemos verificar três projetos já contratados ou em fase de estruturação no Estado de Pernambuco. São eles: PPP da Praia do Paiva, PPP da Copa 2014 e PPP do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga.

A PPP do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga teve a intervenção e situação de emergência decretada na data de 30 de janeiro de 2015 (artigo 6º do Decreto nº 41.448/2015).

Posteriormente, em 7 de agosto de 2015, foi instaurado processo administrativo para apurar descumprimentos contratuais da Sociedade de Propósito



Específico Reintegra Brasil S.A, com prazo de 60 dias para conclusão dos trabalhos (Portaria nº 18/2015, do Gabinete de Projetos Estratégicos). Esse processo administrativo foi prorrogado por mais duas vezes, cada dilatação com prazo de sessenta dias, nas datas de 6 de outubro de 2015 e 4 de dezembro de 2015.

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 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 anos (artigo 5º, inciso I, da Lei 11.079/2004).

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 regra<sup>16</sup>, não são classificados como operações de crédito (dívida), o que afasta comandos previstos na LRF (artigos 30 e 32, § 1º, inciso III) e em resoluções editadas pelo Senado Federal estabelecendo

---

<sup>16</sup> 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](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf). Acesso: 11/02/2016.



limites de endividamento público (especialmente as Resoluções nºs 40 e 43)<sup>17</sup>.

De acordo com o dispositivo acima, a extrapolação do limite percentual previsto no artigo 28 acarreta duas consequências: não recebimento de garantias para realizar operações de crédito e não recebimento de transferências voluntárias.

Conforme verificado nos dados enviados pelo Governo de Pernambuco ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi – Tesouro Nacional) o estado de Pernambuco, no que tange as despesas com PPPs, encontra-se dentro do limite imposto pelo artigo 28 da Lei nº 11.079/2004.

## **2.7. Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital**

A LRF estabelece que o RREO referente ao último bimestre de cada exercício deve conter demonstrativo que evidencie o atendimento ao disposto no inciso III do artigo 167 da Constituição. Este dispositivo da Lei Maior, que ficou conhecido como a “Regra de Ouro”, veda que, em cada exercício financeiro, o montante das receitas de operações de crédito sejam superiores ao total das despesas de capital, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados: (...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Dessa forma, a finalidade desse demonstrativo é verificar o cumprimento da Regra de Ouro: a vedação constitucional da realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvados os casos previstos na própria Constituição.

O objetivo desta restrição é evitar o pagamento de despesas correntes com recursos oriundos da contratação de operações de crédito. Ou seja, procura impedir

---

<sup>17</sup> 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](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.



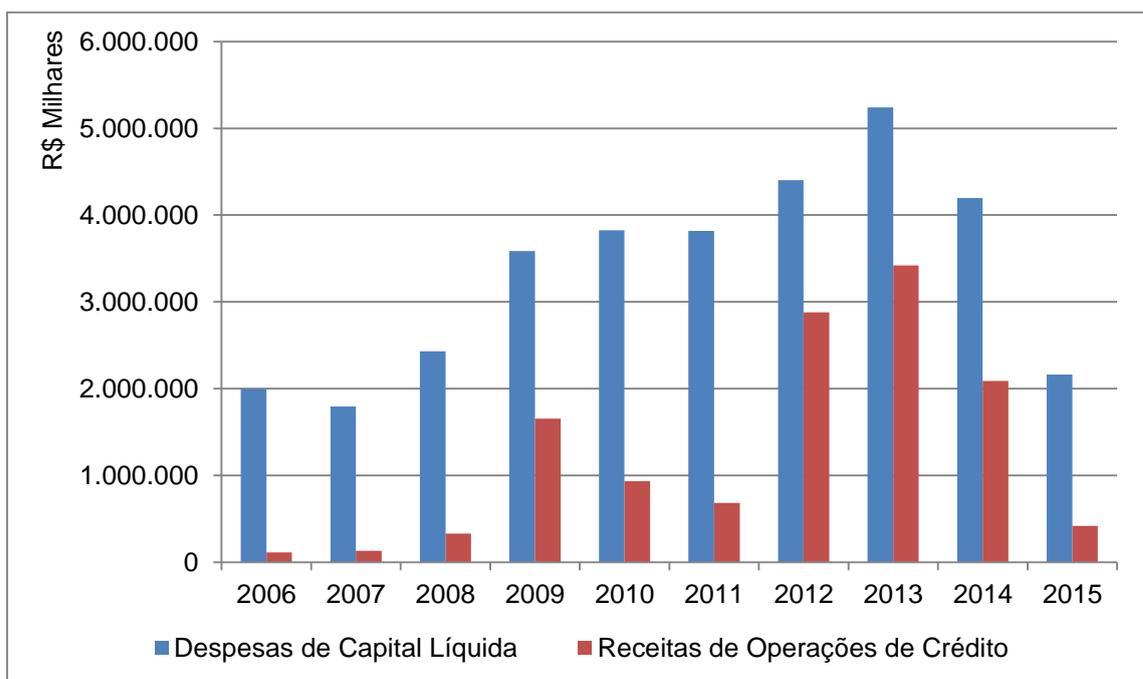
que se recorra a endividamento público para financiar despesas de custeio da administração pública.

Cabe destacar que esta vedação refere-se ao montante total das operações de crédito em relação às despesas de capital e não constitui um impedimento, por si só, para que uma operação de crédito tenha por finalidade custear uma despesa corrente. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição:

A regra estabelece uma comparação entre os montantes de “operações de crédito” e “despesas de capital” e, não, um vínculo direto entre despesas e fontes de recursos, caso a caso. Isto é, nada impede que uma determinada operação de crédito seja realizada para financiar determinada despesa corrente, desde que os respectivos montantes não sejam excedidos ao final do exercício financeiro. Mais que isso, o descumprimento da regra só pode ser verificado no término do exercício financeiro.<sup>18</sup>

O gráfico 25, a seguir, traz a comparação entre os montantes de operações de crédito e despesas de capital realizadas pelo estado de Pernambuco entre 2006 e 2015. Percebe-se que o Estado respeitou, em todos os anos analisados, o preceituado pela Regra de Ouro, ou seja: o montante de operações de crédito encontrou-se abaixo do total de despesas de capital realizadas, em cada exercício dessa série temporal.

**Gráfico 25 – Verificação do Cumprimento da Regra de Ouro**



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006 – 2015.

<sup>18</sup> Idem, página 371.



Os maiores valores proporcionais de receitas de operações de crédito foram registrados nos anos de 2012 e 2013, quando corresponderam a aproximadamente 65% das despesas de capital. No ano de 2015, por sua vez, essa proporção recuou para o patamar de 19%, devido à forte retração das receitas de operações de crédito verificada no exercício, a qual foi explicada na seção que tratou do Demonstrativo das Operações de Crédito do RGF.

## **2.8. Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores**

Como dispõe o inciso II do § 1º do artigo 53 da LRF, o demonstrativo da projeção atuarial do regime de previdência próprio dos servidores públicos deve ser elaborado no RREO referente ao último bimestre de cada exercício, visando identificar a capacidade do ente federativo em honrar as obrigações previdenciárias nos próximos 75 anos.

O artigo 1º da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, define que os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) da União, estados e municípios deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observando, entre outros critérios, a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.

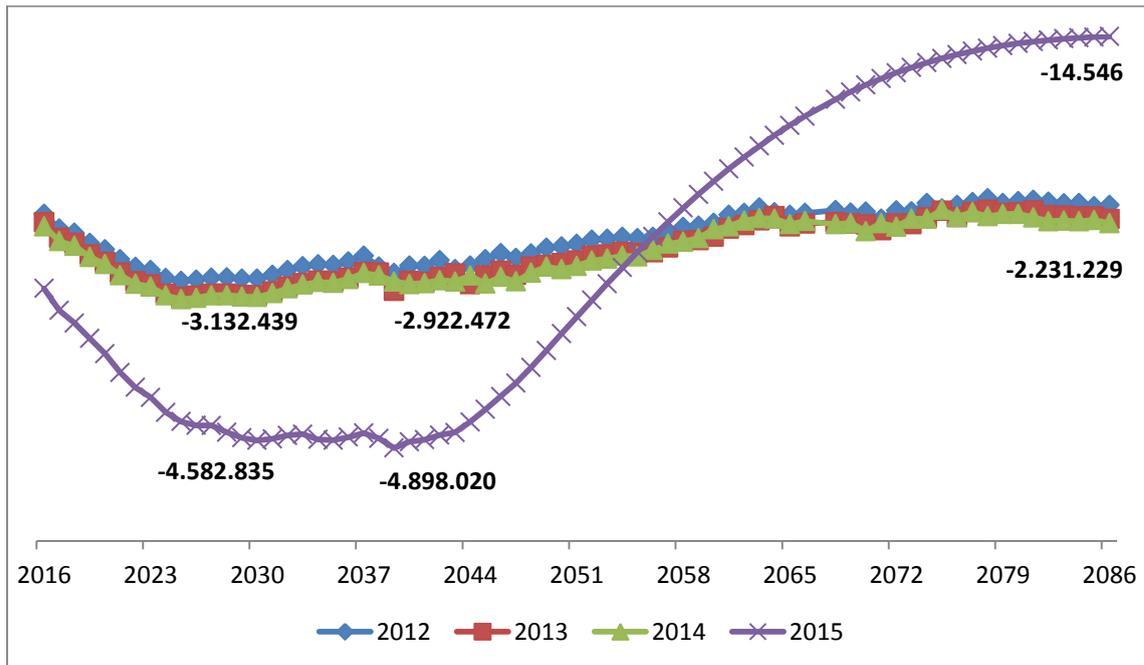
Regulamentando a lei, a Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, define como avaliação atuarial o estudo técnico baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previdenciários previstos pelo ente federativo.

Dessa forma, o demonstrativo identifica as despesas (aportes financeiros, contribuições patronais e concessão de benefícios), receitas (contribuição dos servidores ativos e inativos e contribuições patronais), e, por fim, o resultado final decorrente dos valores encontrados, indicando a situação do sistema previdenciário do ente federativo.



Em 2015, a projeção atuarial não seguiu o mesmo padrão realizado dos três últimos anos, como demonstra o gráfico seguinte:

**Gráfico 26 – Projeção Atuarial de 2012 a 2015**



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, 2012 – 2015 (últimos bimestres).

Os dados acima indicam que, em 2015, diferentemente do que previsto em exercícios anteriores, os resultados previdenciários no estado de Pernambuco serão crescentemente deficitários até 2039, chegando a atingir R\$ 4,90 bilhões negativos, com uma tendência de equilíbrio atuarial nos anos seguintes, atingindo a marca de apenas R\$ 14,55 milhões negativos em 2086.

Nos anos anteriores, o pior resultado com a previdência estava previsto para 2025, quando o estado atingiria, segundo a projeção atuarial do RREO referente ao último bimestre de 2014, o déficit de R\$ 3,13 bilhões (valor já atualizado pelo IPCA).

Para que seja possível analisar os motivos das diferenças encontradas no demonstrativo, é preciso compreender o funcionamento dos fundos previdenciários existentes no Estado.

A Lei Complementar Estadual nº 28, de 14 de janeiro de 2000, instituiu o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado



(Funafin) e o Fundo de Aposentadorias e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev).

O primeiro se encontra em funcionamento sob o regime financeiro repartição simples, em que as contribuições previdenciárias arrecadadas em um determinado exercício serão utilizadas para o pagamento dos benefícios no mesmo ano, sem o propósito de acumulação de recursos.

Já o Funaprev ainda necessita de regulamentação para ser implantado e funcionará sob o regime financeiro de capitalização, no qual as contribuições serão acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, com o fim de formar recursos suficientes para a cobertura dos compromissos previdenciários futuros. Este fundo funcionará separadamente do Funafin no tocante aos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis dos registros e controles dos recursos e obrigações correspondentes.

A razão dessa diferença entre as projeções deu-se em virtude de duas mudanças nos critérios utilizados no parecer atuarial: a redução da taxa de juros de 6% para 0% e a desconsideração de reposição de servidores no Funafin.

Esta última alteração foi realizada em virtude da possível implementação do Funaprev. Dessa forma, com o passar dos anos, os servidores que ingressarem na inatividade vinculados ao Funafin começarão a receber benefícios previdenciários, porém, o montante arrecadado de contribuições destinadas ao fundo cairá exorbitantemente, tendo em vista que, a partir de uma determinada data, os novos servidores ativos contribuirão para o Funaprev, cujos recursos não poderão ser transferidos para o Funafin, em obediência ao § 2º do artigo 21 da Portaria MPS nº 403/2008.

Portanto, a projeção atuarial encontrada no RREO do último bimestre de 2015 evidencia os déficits previdenciários que serão resultantes da entrada em funcionamento do Funaprev.



## **2.9. Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos**

Conforme determinação expressa no artigo 53, § 1º, inciso III, da LRF, o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos integra o RREO referente ao último bimestre do exercício, e deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do exercício:

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:  
§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos: (...)  
III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Assim, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, o demonstrativo apresenta a receita proveniente da alienação de ativos (previsão atualizada, receitas realizadas e saldo a realizar) e a correspondente aplicação dos recursos auferidos (dotação atualizada, despesas executadas e saldo a executar), além do saldo financeiro a aplicar<sup>19</sup>.

O demonstrativo tem por objetivo dar transparência à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, com vistas à preservação do patrimônio público.

Vale ressaltar que é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Entende-se por alienação de ativos, a transferência a terceiros do domínio de ativos pertencentes ao ente da federação, devendo para tanto cumprir as exigências legais específicas.

Nessa esteira, foram extraídos dos RREOs do Poder Executivo de Pernambuco dos exercícios de 2006 a 2015 os valores referentes à alienação de

---

<sup>19</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais publicado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional no endereço <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>. Disponível em: [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8). Acesso: 04/02/2016. Página 386.



ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes, conforme demonstrado na tabela 8 abaixo:

**Tabela 8 – Demonstrativo de alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes**

R\$ em Milhares

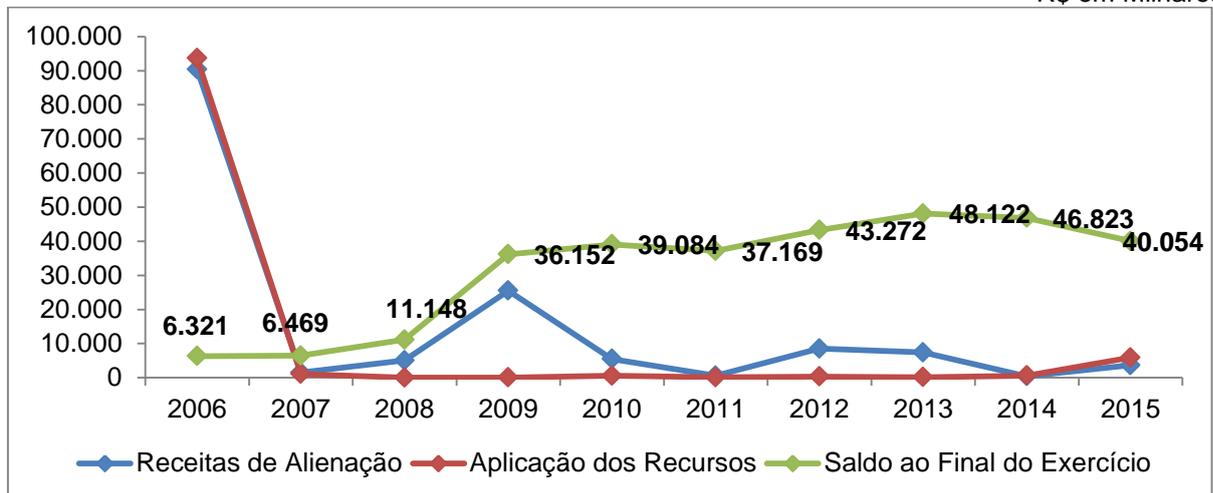
Aplicação da Alienação de Ativos										
-	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receitas de Alienação	90.410	1.497	5.038	25.515	5.491	564	8.492	7.400	421	3.647
Aplicação dos Recursos	93.662	1.079	-	49	543	75	340	134	588	5.900
Saldo ao Final do Exercício	6.321	6.469	11.148	36.152	39.084	37.169	43.272	48.122	46.823	40.054

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Poder Executivo de Pernambuco (2006-2015).

O gráfico 27, abaixo, apresenta a evolução das receitas de alienação de ativos, como também da aplicação desses recursos. Destaca-se que, no final do exercício de 2015, o saldo que ainda pode ser utilizado na aplicação de recursos resultantes da alienação de ativos é de mais de R\$ 40 milhões.

**Gráfico 27 – Alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes**

R\$ em Milhares



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 2006-2015.