



# Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2021 - Boletim





**BOLETIM INFORMATIVO Nº 02, DE 2020**

**Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021**

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2021, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 39/2020, de 3 de agosto de 2020.

**Consultor-Geral**

Marcelo Cabral e Silva

**Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia**

Cláudio Roberto de Barros Alencar

**Consultores designados**

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



**SUMÁRIO**

<b>1. PRAZOS DO PLDO</b> .....	<b>5</b>
<b>2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2020</b> .....	<b>7</b>
<b>3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA</b> .....	<b>11</b>
<b>4. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS</b> .....	<b>14</b>
<b>5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS</b> .....	<b>15</b>
<b>6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA</b> .....	<b>18</b>
<b>6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas</b> .....	<b>18</b>
<b>6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas</b> .....	<b>19</b>
<b>6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado</b> .....	<b>21</b>
<b>6.4 Destinação de recursos a municípios</b> .....	<b>22</b>
<b>6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar</b> .....	<b>24</b>
<b>6.6 Impedimentos de ordem técnica</b> .....	<b>26</b>
<b>6.7 Alteração de emendas</b> .....	<b>27</b>
<b>7. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO</b> .....	<b>30</b>
<b>8. TRANSPARÊNCIA</b> .....	<b>36</b>
<b>9. ANEXO I - METAS FISCAIS</b> .....	<b>37</b>
<b>9.1. Metas Fiscais Anuais</b> .....	<b>37</b>
<b>9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior</b> .....	<b>40</b>
<b>9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores</b> .....	<b>42</b>
<b>9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS</b> .....	<b>46</b>
<b>9.4.1 Alíquotas aplicadas aos servidores e militares</b> .....	<b>48</b>
<b>9.4.2 Estatísticas da Base Cadastral</b> .....	<b>49</b>
<b>9.4.3 Valores Resultantes da Avaliação Atuarial</b> .....	<b>50</b>
<b>9.4.4 Projeções Atuariais</b> .....	<b>52</b>
<b>9.4.5 Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev) e o Regime de Previdência Complementar</b> .....	<b>53</b>
<b>9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita</b> .....	<b>55</b>
<b>9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado</b> .....	<b>57</b>
<b>9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas</b> .....	<b>59</b>
<b>10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS</b> .....	<b>61</b>



## **INTRODUÇÃO**

Este Boletim Informativo é mais um produto da Consultoria Legislativa (Consuleg) destinado ao aprimoramento das atuações parlamentares desempenhadas nesta Assembleia Legislativa (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2021 – Projeto de Lei nº 1.325/2020.

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

Com base nisso, este boletim procura analisar a compatibilidade do texto do PLDO 2021 com os preceitos normativos em vigor, ao mesmo tempo em que identifica modificações em relação aos anos anteriores. Tudo isso sem perder de vista o cenário econômico e fiscal projetado para o Estado de Pernambuco.



## **1. PRAZOS DO PLDO**

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

Chegando à Assembleia, o PLDO é encaminhado ao presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT), que tem 10 dias úteis, contados da publicação, para designar relator geral e sub-relatores. Esse prazo coincide com a apresentação de emendas, subemendas e substitutivos.<sup>2</sup>

Após essa etapa, os sub-relatores, em cinco dias úteis, emitem parecer parcial sobre todas as emendas, subemendas e substitutivos apresentados ao PLDO, distribuídos por áreas temáticas.<sup>3</sup> Esses pareceres parciais são discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.<sup>4</sup>

Ao relator-geral compete consolidar, no seu parecer geral, os pareceres parciais apreciados pela comissão.<sup>5</sup> Isso permite a elaboração da redação final do projeto, que compete exclusivamente à CFOT em cinco dias úteis após a publicação dos pareceres parciais aprovados.<sup>6</sup>

Por fim, aprovado o parecer geral, ou esgotado o prazo para apreciação, o presidente da CFOT encaminha o projeto à Mesa Diretora, para publicação e inclusão, de imediato, na Ordem do Dia, em turno único, com prioridade sobre as demais matérias.<sup>7</sup>

Essas etapas de deliberação do PLDO precisam ser céleres, pois o Poder Legislativo tem até o dia 31 de agosto para devolvê-lo para sanção. Por causa desse compromisso, a sessão legislativa não pode ser interrompida sem sua aprovação.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado.

<sup>2</sup> Artigo 254, inciso I, do Regimento Interno da Alepe.

<sup>3</sup> Artigo 254, inciso II e § 1º, do Regimento Interno.

<sup>4</sup> Artigo 254, inciso III, do Regimento Interno.

<sup>5</sup> Artigo 254, inciso V, do Regimento Interno.

<sup>6</sup> Artigo 255, § 4º, do Regimento Interno.

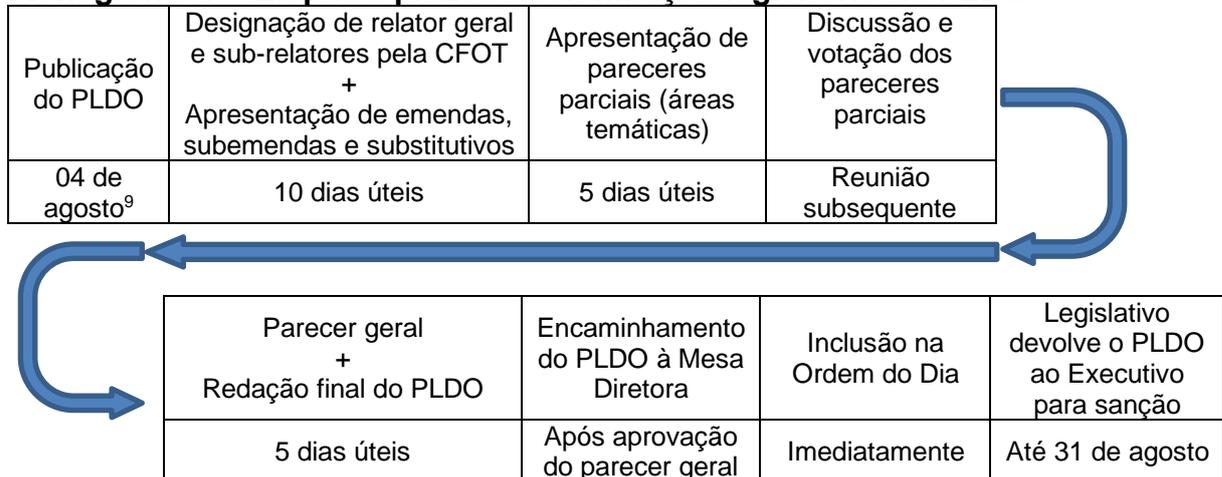
<sup>7</sup> Artigo 255, § 6º, e artigo 256 do Regimento Interno.

<sup>8</sup> Artigo 124, § 2º, da Constituição do Estado.



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

**Fluxograma 1 – Etapas e prazos de tramitação legislativa do PLDO**



Fonte: Regimento Interno da Alepe.

Apesar da previsão regimental, os prazos dessas etapas de tramitação podem ser modificados pelo presidente da CFOT no âmbito do colegiado, a fim de dar cumprimento às datas-limite impostas pela Constituição estadual.<sup>10</sup>

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

<sup>10</sup> Artigo 254, § 2º, do Regimento Interno.



## 2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2020

Diante das atribuições da LDO, é útil compreender os parâmetros econômicos que orientaram a sua construção. Nesse sentido, o Anexo de Metas Fiscais do projeto esclarece que foram levadas em consideração, além do cenário fiscal vigente no estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no PLDO da União (Projeto de Lei Federal nº 09/2020), enviado ao Congresso Nacional no dia 15 de abril de 2020.

Desse modo, são apresentadas, na tabela abaixo, as projeções macroeconômicas utilizadas pelo PLDO da União<sup>11</sup> para 2021, comparadas com as expectativas de mercado compiladas no Relatório Focus, do Banco Central do Brasil, de 31 de julho de 2020.

**Tabela 1 – Cenário macroeconômico**

Parâmetros	2021		2022		2023	
	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus
PIB (%)	3,30	3,50	2,40	2,50	2,50	2,50
Inflação (%)	3,60	3,00	3,50	3,50	3,50	3,25
Selic (%)	4,40	3,00	5,60	5,00	6,00	6,00
Câmbio (R\$/US\$)	4,30	5,00	4,20	4,80	4,30	4,80

Fontes: Cenário macroeconômico de referência (grade de parâmetros do Anexo IV - Metas Fiscais) do PLDO 2021 da União e Relatório de mercado Focus do Banco Central do Brasil de 31 de julho 2020.

Os dados acima demonstram que, para o próximo triênio, tanto o governo brasileiro quanto o mercado esperam crescimentos anuais do Produto Interno Bruto (PIB) nacional em magnitude superior a 2%.

Em relação à inflação, observa-se que a projeção para os próximos dois anos (2021 e 2022) reflete otimismo, já que tanto o PLDO federal quanto o Boletim Focus sugerem estabilidade do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em patamar

<sup>11</sup> O PLDO da União para 2021 (Projeto de Lei Federal nº 09/2020-CN) estava aguardando designação do relator na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional quando do encerramento do presente boletim.



máximo de 3,6% ao ano. Os percentuais apresentam-se menores que os 4,31% observados em 2019.

Para 2023, a projeção do governo federal (3,5%) está um pouco acima do centro da meta para o mesmo ano, fixada em 3,25% pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.831/2020. É importante destacar, contudo, que todas as metas mencionadas possuem tolerância de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo.

A respeito da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que foi fixada em 2% pelo Comitê de Política Monetária (Copom) em 5 de agosto do corrente ano, espera-se um crescimento no próximo triênio, chegando a 6% em 2023, segundo projeção do PLDO federal e do Boletim Focus.<sup>12</sup>

Apesar das projeções previstas, o PLDO 2021 de Pernambuco dá grande destaque para os efeitos econômicos trazidos pela pandemia ora vivida. O projeto informa que o ano de 2020 tem registrado um ambiente econômico de dificuldades sem precedentes na série histórica dos últimos anos, com o desempenho das receitas próprias do Estado superando negativamente os das crises de 2009 e 2015.

Para o triênio subsequente, na mesma esteira das projeções do governo federal e do Boletim Focus, antes analisado, o projeto do Poder Executivo estadual destaca que se espera uma retomada pós-pandemia do gradual crescimento econômico nacional que vinha sendo anotado até o início de 2020.

O autor da proposição informa, ainda, que esse retorno gradual é condição necessária para o equilíbrio fiscal, não só estadual como federal, e foi adotado como premissa nas Metas Fiscais da iniciativa. Dessa forma, calcula-se para Pernambuco um resultado primário positivo em 2021, da ordem de R\$ 613,31 milhões.

De qualquer forma, a economia pernambucana vem se mantendo em crescimento desde o primeiro trimestre de 2017, conforme se observa na tabela e no gráfico abaixo, que comparam o PIB estadual de um trimestre em relação ao do mesmo trimestre do ano anterior:

---

<sup>12</sup> Item D, parágrafo 26, da Ata da 224ª Reunião Copom. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/copom/atas/copom/Copom224-not20190731224.pdf>. Acesso: 07/08/2019.



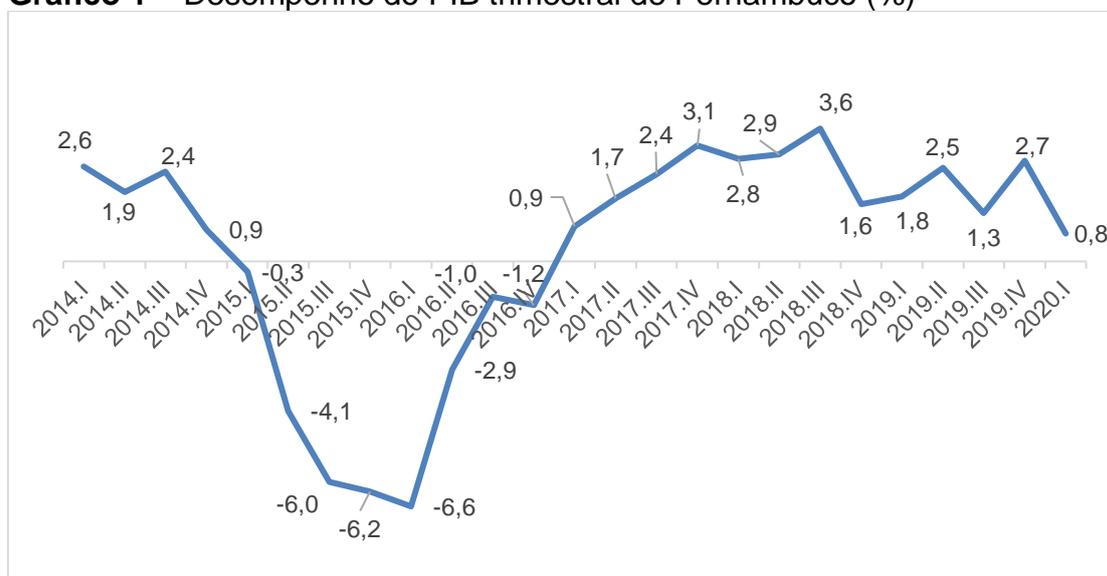
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**Consultoria Legislativa**  
**Núcleo Temático de Orçamento e Economia**

**Tabela 2 – Desempenho do PIB de Pernambuco (%)**

	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
<b>2014</b>	2,7	2,0	2,4	0,6
<b>2015</b>	-0,1	-3,9	-6,0	-6,4
<b>2016</b>	-6,6	-2,8	-1,0	-1,3
<b>2017</b>	0,9	1,7	2,4	3,1
<b>2018</b>	2,8	2,9	3,6	1,6
<b>2019</b>	1,8	2,5	1,3	2,7
<b>2020</b>	0,8	-	-	-

Fonte: Agência Condepe/Fidem.

**Gráfico 1 – Desempenho do PIB trimestral de Pernambuco (%)**



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Apesar de tênue, a evolução do PIB de Pernambuco no primeiro trimestre de 2020 (0,8%) foi consideravelmente melhor que a do Brasil, que, no mesmo período, caiu 1,5%.

Espera-se, ainda, que haja relevante queda do PIB no segundo trimestre de 2020, decorrente da pandemia de Covid-19. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>13</sup>, estima-se que a queda na economia brasileira seja de aproximadamente 10,5% no período. Como consequência, também há expectativa de

<sup>13</sup> Capítulo 3, página 7, da Carta de Conjuntura - 2020 - 2º Trimestre - nº 47 do IPEA. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/conjuntura/200609\\_cc\\_47\\_secao\\_atividade\\_revisao\\_das\\_previsoes\\_de\\_crescimento.pdf](https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/conjuntura/200609_cc_47_secao_atividade_revisao_das_previsoes_de_crescimento.pdf). Acesso: 07/08/2020.



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

---

redução do PIB pernambucano para o mesmo período.

Apesar disso, o PLDO 2021 estima, para o próximo ano, crescimento da receita total estadual em aproximadamente 7,1%, patamar acima da atual expectativa de crescimento de 2020 frente a 2019, de cerca de 1,4%. Para 2022 e 2023, estão previstos crescimentos das receitas totais de 4,5% e 4,9%, respectivamente.



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

O artigo 32 do PLDO 2021 estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, decorrentes das fontes de recursos nº 0101 – Recursos Ordinários da Administração Direta e nº 0165 - Recursos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus de Livre Aplicação.

As receitas classificadas na Fonte 0101, ou seja, os recursos ordinários da Administração Direta, são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização.

Na Fonte 0165, ficam registrados os valores recebidos a título de transferências do governo federal com base na Lei Complementar Federal nº 173/2020 sem destinação vinculada. Essa norma trata do auxílio emergencial da União para os estados e municípios da Federação e divide os recursos repassados em duas partes: a primeira deve ser destinada, necessariamente, a medidas mitigadoras dos efeitos causados pela pandemia de Covid-19; a segunda pode ser aplicada livremente, que é o caso dos recursos da Fonte nº 0165.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consideram-se recursos ordinários aqueles de alocação livre, para atender a quaisquer finalidades<sup>14</sup>. No caso em análise, tanto os recursos da fonte 0101 quanto da 0165 estão abarcados nessa classificação.

No artigo 32, consta que o duodécimo é calculado a partir do orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 para cada Poder ou órgão, acrescido (em caso de créditos adicionais) ou decrescido (em caso de anulação de dotação) do somatório de alterações orçamentárias nas Fontes 0101 e 0165 realizadas até 31 de agosto de 2020.

O ponto de partida é, portanto, a dotação consignada pela Lei nº 16.769/2019 – LOA 2020 na Fonte 0101 de cada Poder ou órgão (considerando que a LOA, na sua

---

<sup>14</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>. Acesso: 13/08/2019. Página 133.



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

versão original, não previa ainda a existência da fonte 0165), cujos montantes são os seguintes:

**Tabela 3 – Orçamento dos Poderes e órgãos na LOA 2020 (R\$)**

<b>Poder / órgão</b>	<b>Orçamento fixado na LOA 2020 (Fonte 0101)</b>
Assembleia Legislativa	548.390.600
Tribunal de Justiça	1.476.311.200
Ministério Público	537.465.200
Tribunal de Contas	443.476.000
Defensoria Pública	143.913.400

Fonte: LOA 2020.

Os créditos adicionais, por sua vez, são alterações da própria lei orçamentária, somando ou subtraindo valores às dotações inicialmente fixadas. Ordinariamente, os créditos adicionais são decorrentes de:<sup>15</sup>

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

Entretanto, para a base de cálculo desses duodécimos dos Poderes e órgãos, o PLDO 2021 não considera os créditos adicionais abertos por meio de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação das Fontes 0101 e 0165, segundo o § 1º do seu artigo 32.

Outra parcela que não compõe a base para fixação dos duodécimos diz respeito às emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária destinadas aos

<sup>15</sup> Artigo 43, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 e artigo 166, § 8º, da Constituição federal.



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

Poderes, de acordo com o § 4º do artigo 32 combinado com o § 6º do artigo 54, ambos do PLDO 2021.

Na sequência, aplica-se o percentual do crescimento da receita líquida das Fontes 0101 e 0165 estimado pelo Poder Executivo para 2021. Ou seja, é o total da receita dessas fontes deduzido das transferências constitucionais aos municípios, conforme dispõe o § 2º daquele mesmo artigo 32.

Assim, caso o artigo 32 do PLDO 2021 seja aprovado na íntegra, o cálculo da dotação orçamentária para o exercício de 2021 para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas e para a Defensoria Pública, será realizado da seguinte forma:

Orçamento da LOA 2020 (exceto emendas parlamentares)
+ / -
Alterações orçamentárias das fontes 0101 e 0165 realizadas até 31/08/2020 (exceto créditos adicionais de superávit financeiro ou excesso de arrecadação)
X
% crescimento da receita líquida das fontes 0101 e 0165 estimado para 2021 (total dessas receitas subtraídas das transferências constitucionais aos municípios)
=
<b>DUODÉCIMOS DOS PODERES / ÓRGÃOS PARA 2021</b> <b>(FONTES 0101 e 0165)</b>

As demais disposições referentes aos duodécimos apenas reproduzem as normas do PLDO 2020, exigindo cumprimento de outros dispositivos do projeto quanto à programação orçamentária e replicando o artigo 129 da Constituição estadual, ao afirmar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.



#### 4. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

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

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

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

[...]

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

Nesse sentido, o inciso I do artigo 58 do PLDO estadual 2021 concede essa autorização exigida constitucionalmente, forma genérica, pois faz remissão à lei estadual específica em cada caso. Aliás, esse é o método vigente em 2020.

A título de comparação, o PLDO federal de 2021, no inciso IV do seu artigo 109, remete essa autorização a um anexo específico da LOA federal. Com isso, espera-se que o PLOA federal descreva o montante das quantidades e os limites orçamentários para concessão de vantagens e aumentos de remuneração dos militares e dos seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de civis ou militares.

De volta à esfera estadual, destaca-se a observância da Lei nº 16.520/2018, que dispõe sobre o aumento ou criação de cargos, empregos e funções públicas e alteração da estrutura de carreira nos órgãos da administração direta e indireta estadual, tendo em vista que aquela norma passou a dispor sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo em lugar da revogada Lei nº 15.452/2015.

As demais disposições sobre despesas com pessoal e encargos sociais repetem as normas da LDO 2020. Inclusive as que tratam das negociações entre o Executivo e as entidades representativas dos servidores relativas à política de pessoal, que continuarão seguindo os termos da Lei nº 16.281/2018, que instituiu o Programa de Negociação Coletiva Permanente no âmbito do Poder Executivo.



## **5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

A partir da leitura das disposições presentes da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o artigo 25 do PLDO 2021, define-se transferência voluntária como a entrega de recursos financeiros pelo estado de Pernambuco a seus municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Sendo assim, o § 5º do artigo 25 do PLDO 2021 desconsidera como voluntárias as transferências:

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

As transferências destinadas a atender a situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental, foram retiradas do rol acima desde a LDO 2020, o que parece coerente, pois o PLDO 2021, assim como a LDO 2020, traz disciplinamento do assunto no § 6º do artigo 25.

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

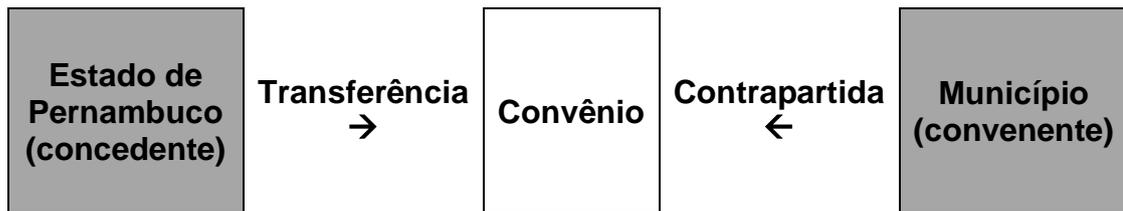
Em relação à previsão orçamentária de contrapartida, a LRF, no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, estabelece a necessidade de sua previsão para a realização da transferência de recursos.

Contrapartida é a parcela de contribuição do conveniente na realização do convênio. Assim, o § 2º do artigo 25 do PLDO 2021 estabelece que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecida em percentuais sobre o valor previsto nos convênios ou nos instrumentos congêneres. Frisa-se que, excepcionalmente, a contrapartida financeira poderá ser substituída por



bens e/ou serviços, desde que o procedimento seja justificado pela autoridade municipal competente e acatado pelo Estado de Pernambuco.

### Fluxograma 2 – Transferência e contrapartida de convênios



Fonte: PLDO 2021.

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

O projeto também permite a dispensa das exigências da LRF nas transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Nessas hipóteses, os municípios poderão receber transferências voluntárias ainda que não comprovem:

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

Órgãos e entidades concedentes continuarão obrigados a enviar à Secretaria da Controladoria Geral do Estado, bimestralmente, em mídia digital, informações sobre os termos de formalização das transferências voluntárias, que, em 2021, terão o valor mínimo de R\$ 60 mil. É permitido o estabelecimento de consórcio entre os



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

---

órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta dos municípios para viabilizar esse valor. Entretanto, excepcionalmente, a celebração de transferências com valores menores será possível mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou o secretário da Casa Civil.



## **6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA**

### **6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas**

As emendas parlamentares impositivas estabelecem programações de despesas de execução obrigatória no orçamento estadual, desde que financiadas exclusivamente com recursos da reserva parlamentar instituída para sua cobertura.<sup>16</sup>

Em 2020, a reserva parlamentar corresponde a 0,4% da receita corrente líquida (RCL)<sup>17</sup> de 2018, contabilizada em R\$ 23,13 bilhões. Na prática, o Poder Executivo reservou exatamente R\$ 92.531.600 do orçamento estadual para financiar as emendas individuais impositivas, resultando em R\$ 1.888.400 para cada parlamentar.

O artigo 54 do PLDO 2021 usa uma metodologia similar, contudo o percentual foi modificado para 0,43%, aplicado sobre a RCL apurada no anterior, cumprindo, assim, o inciso II do art. 65 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Pernambuco. Com isso, a reserva parlamentar para o próximo exercício deve crescer quase 18% em relação a 2020 e alcançar R\$ 108.966.200 em 2021. A cota será de R\$ 2.223.800 por deputado. Ou seja, haverá um acréscimo individual de R\$ 335.400 em relação ao ano corrente.

No âmbito federal, até 2017, as emendas individuais do Congresso Nacional tinham que ser obrigatoriamente executadas em 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. A partir de 2018, com o advento da EC 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos da União, o montante de execução obrigatória aplicável passou a ser o do exercício de 2017 atualizado pelo IPCA, conforme o art. 111 do ADCT.

O PLDO estadual 2021 estabelece que a dotação de cada emenda individual ao projeto de lei orçamentária não poderá ser inferior a R\$ 20 mil se destinada a entidades privadas e a R\$ 60 mil nos demais casos.

---

<sup>16</sup> Artigo 123-A da Constituição estadual.

<sup>17</sup> Art. 54 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.



**Tabela 4 – Valor mínimo das emendas parlamentares impositivas**

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

Fonte: Artigo 54, § 5º, do PLDO 2021.

## **6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas**

A integralidade das emendas individuais propostas a partir da reserva parlamentar será destinada às seguintes áreas temáticas:

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

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

Nessa classificação, a função orçamentária<sup>18</sup> é a que mais se aproxima do conceito de área temática. Tanto é que o § 4º do artigo 54 proposto destaca que os

<sup>18</sup> A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde e defesa. (8ª versão do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional, página 71. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso: 10/08/2020).



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

---

recursos só poderão ser alocados conforme classificação funcional de despesa, salvo os destinados aos convênios e à infraestrutura hídrica, urbana e rural. Nesse sentido, segue exemplo hipotético para a área temática de educação:

Deputado propõe emenda de R\$ 100 mil ao PLOA 2021 na intenção de apoiar a Orquestra Acordes do Futuro, localizada na cidade do Recife. Para isso, direciona esse valor de sua reserva à ação: 4072 – Ampliação do Suporte à Atividade Educacional, da unidade orçamentária Secretaria de Educação.

Consultando o PLOA 2021, o parlamentar verifica que a ação corresponde à função 12-Educação. Logo, a emenda atende às exigências da LDO 2021, que relaciona a educação como área temática.

Outras áreas temáticas também possuem função própria: 6-Segurança Pública, 8-Assistência Social, 10-Saúde, 14-Direitos da Cidadania e 18-Gestão Ambiental. Porém, há algumas áreas multifacetadas.

Por exemplo, a área de infraestrutura hídrica, urbana e rural pode ser associada a mais de uma função, entre elas: 15-Urbanismo, 16-Habitação, 21-Organização Agrária ou 26-Transporte.

Já na área de investimentos em equipamentos para o Hospital do Servidor ou para o Hospital da Polícia Militar, a alocação de valores deve obediência a outros requisitos.

No caso de emendas destinadas ao Hospital dos Servidores do Estado (HSE), deve-se conferir:

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00303 - Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE<sup>19</sup>;
- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos;
- Se a ação é de investimentos em equipamentos. Ex.: 292 - Ampliação, reforma e reequipagem das unidades de saúde do Sassepe.

Para o Hospital da Polícia Militar, a conferência será semelhante:

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00124 - Secretaria de Defesa Social;

---

<sup>19</sup> Artigos 1º e 2º da Lei Complementar Estadual nº 30/2001.



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

---

- Se o Grupo de Despesa da ação corresponde a 4 – Investimentos;
- Se o nome da ação menciona investimentos em equipamentos e o Hospital da Polícia Militar. Ex.: 0338 - Melhoria das Instalações Físicas e Reequipamento do Complexo Hospitalar do CBMPE e da PMPE.

Para a área temática planos de trabalho municipais apoiados por meio do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), o parlamentar deverá observar o seguinte:

- Se a unidade orçamentária corresponde a 00216 - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM;
- Se o nome da ação se refere a 4627 - Apoio à Implantação de Planos de Trabalho Municipais de Investimentos em Áreas Estratégicas.

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

Vale citar que a definição da função da área temática convênios já celebrados entre o Estado e os municípios e que estejam em andamento dependerá do objeto do convênio em questão.

Por fim, se o objeto de uma emenda não for enquadrado em alguma daquelas áreas temáticas definidas pelo PLDO 2021, ela poderá incorrer em impedimento de ordem técnica, consoante o inciso I do § 1º do artigo 57 do projeto.

### **6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado**

A transferência de recursos públicos para o setor privado é disciplinada autonomamente em seção específica do PLDO 2021, que a subdivide em subvenções sociais, subvenções econômicas, contribuições correntes e de capital e auxílios. Apesar disso, o projeto retoma o assunto quando trata das emendas parlamentares impositivas.

Além disso, o artigo 48 do PLDO 2021 exige a observância da Lei Federal nº 13.019/2014 quando as emendas parlamentares individuais destinarem recursos a entidades do setor privado.

Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração



Pública e as organizações da sociedade civil, que são entidades sem fins lucrativos. Logo, as emendas individuais para o setor privado só podem alocar recursos nesse tipo de entidade.

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

As duas normas citadas consagram a prática de chamamento público<sup>20</sup> com o objetivo de celebração da parceria. No entanto, ambas afastam a exigência quando os termos de colaboração ou de fomento envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.<sup>21</sup>

Assim, o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares se houver a indicação da entidade beneficiária.<sup>22</sup> Ou seja, pelo Decreto nº 44.474/2017, os parlamentares estão autorizados a indicar as entidades que serão beneficiadas por suas emendas.

Reforça-se que o projeto fixa o valor mínimo de R\$ 20 mil para emendas individuais destinadas a entidades privadas, repetindo, assim, a limitação vigente em 2020.

#### **6.4 Destinação de recursos a municípios**

O PLDO 2021 aplica à execução de emendas parlamentares destinadas a municípios o mesmo regramento geral instituído em relação às transferências voluntárias de recursos pelo estado àqueles entes.

Dessa forma, as emendas apresentadas ao PLOA com esse propósito

---

<sup>20</sup> O artigo 2º, inciso XII, da Lei Federal nº 13.019/2014 define o chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

<sup>21</sup> Artigo 29 da Lei Federal nº 13.019/2014 e artigo 19 do Decreto nº 44.474/2017.

<sup>22</sup> A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE) vem admitindo a realização de chamamento público pelos órgãos que receberem recursos de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos, mas sem a indicação da entidade beneficiada.



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

---

precisam obedecer às disposições da LRF e aos critérios e condições previstos nos decretos e portarias do Poder Executivo estadual.

Além disso, quando se tratar de transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, o município beneficiário poderá ser dispensado das exigências da LRF em relação à comprovação de<sup>23</sup>:

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

Ou seja, o PLDO 2021 permitirá o repasse de recursos, mediante emendas, a municípios inadimplentes com o estado por não cumprir as obrigações acima, desde que tais recursos sejam destinados a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Didaticamente, a tabela abaixo resume as exigências para repasse de recursos aos municípios, por meio de transferências voluntárias ou mediante emendas parlamentares individuais, seja para áreas de educação, saúde e assistência social, seja para outras:

---

<sup>23</sup> Rol do artigo 25, §1º, inciso IV, da LRF.



**Tabela 5 – Exigências para transferências a municípios**

Exigências (artigo 25, § 1º, da LRF)	Transferências voluntárias não decorrentes de emendas parlamentares		Emenda impositiva destinada a município	
	Saúde, educação ou assistência social	Demais áreas	Saúde, educação ou assistência social	Demais áreas
Adimplência em relação aos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Estado de Pernambuco	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Prestação de contas de recursos recebidos anteriormente do Estado de Pernambuco	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Previsão orçamentária de contrapartida	NÃO	SIM	NÃO	SIM

Fontes: Artigos 54, § 3º, e 25, § 1º, do PLDO 2021 e artigo 25, § 1º, inciso IV, da LRF.

### **6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar**

O PLDO 2021 almeja garantir que a execução orçamentária e financeira das emendas ocorra de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares.<sup>24</sup>

Além disso, assegura que o Poder Executivo inscreva em restos a pagar<sup>25</sup> os valores dos saldos orçamentários referentes às emendas parlamentares que se verifiquem no final do exercício.

Cabe mencionar que, desde o final de 2018, a Constituição estadual não faz mais referência a saldos orçamentários, em virtude da promulgação da Emenda Constitucional nº 44, que, entre outras alterações, acrescentou o § 4º ao seu artigo 123-A.

A norma acrescida determina que o Poder Executivo inscreva em restos a

<sup>24</sup> Conforme o artigo 56, inciso I, do PLDO 2021, considera-se equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

<sup>25</sup> O artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64 considera restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.



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

pagar os valores das emendas parlamentares empenhadas e não pagas que se verifiquem no final de cada exercício.

De qualquer forma, a leitura sistemática de ambas as normas permite a conclusão de que devem ser inscritas em restos a pagar:

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

**Tabela 6 – Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar**

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

Fontes: Artigo 55, parágrafo único, do PLDO 2021 e artigo 123-A, § 4º, da Constituição estadual.

A despeito disso, a praxe tradicional do Poder Executivo é inscrever apenas os restos a pagar processados, cancelando, por conseguinte, as emendas que ainda estavam na fase de empenho.

O Decreto nº 48.099/2019, que dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2019, confirma essa prática<sup>26</sup>, embora a LDO 2020 preveja a inscrição de saldos orçamentários de emendas parlamentares<sup>27</sup>.

Talvez essa incongruência justifique a redação do § 9º do artigo 57 do PLDO 2021, que estabelece que os saldos orçamentários não liquidados tenham validade até dois exercícios subsequentes à sua inscrição desde que estejam enquadrados nas

<sup>26</sup> O artigo 7º do Decreto nº 46.724/2018 veda a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2018. A consequência é o cancelamento dos empenhos que ainda não foram liquidados.

<sup>27</sup> LDO 2020, Inciso III, Art. 56.



hipóteses de impedimentos de ordem técnica, discutidas a seguir.

### **6.6 Impedimentos de ordem técnica**

O inciso II do artigo 56 do PLDO 2021 define impedimento de ordem técnica como o óbice identificado no processo de execução que inviabiliza o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações.

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

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

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

Por ser uma comunicação oficial, o ofício deverá ser publicado no Diário Oficial



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

---

do Poder Legislativo, garantindo, portanto, a publicidade dessa etapa do processo.

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

Por outro lado, o § 2º do artigo 57 do PLDO 2021 traz hipóteses que não podem caracterizar impedimento de ordem técnica. São elas:

- Alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, ressalvados os restos a pagar;
- Óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;
- Alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa; ou
- Falta de manifestação sobre a proposta ou o plano de trabalho pelo órgão ou entidade executora quanto à necessidade de complementação ou ajuste.

Nesses casos, que também são os abonados em 2020, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas.

### **6.7 Alteração de emendas**

Se for identificado impedimento de ordem técnica, ou por critérios de conveniência e oportunidade do parlamentar autor da emenda, mesmo que não esteja no exercício de seu mandato, as respectivas programações orçamentárias poderão ser alteradas no próprio exercício de 2021, mediante requerimento da CFOT ao Poder Executivo.

O § 4º do artigo 57 do PLDO 2021 traz formalidades que devem ser cumpridas para o êxito do pedido, entre elas, destacam-se:

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



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

---

mês, entre janeiro e setembro.<sup>28</sup> Ele será publicado com nome do autor, código de identificação da emenda, alocação orçamentária originária, município originário, objeto originário, nova alocação orçamentária, município destino, novo objeto e valor a ser redistribuído;

- As alterações propostas devem ser destinadas às áreas temáticas permitidas às emendas parlamentares;
- A CFOT consolidará as propostas de alteração e as encaminhará ao Poder Executivo na forma de banco de dados;
- O Poder Executivo deverá promover as alterações solicitadas por meio de ato próprio, nos termos previstos na LOA, no prazo de até 30 dias, contado a partir do recebimento do requerimento, observados os limites autorizados na LOA 2021;
- Caso seja necessário, o Poder Executivo deverá encaminhar projeto de lei de abertura de crédito adicional para atender ao requerimento da CFOT, no prazo de até 30 dias, contado a partir de seu recebimento;
- Caso ainda restem impedimentos de ordem técnica após setembro, as programações de emendas individuais não serão de execução obrigatória;
- As emendas que já tiverem alcançado a fase de empenho não poderão ser alteradas.

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

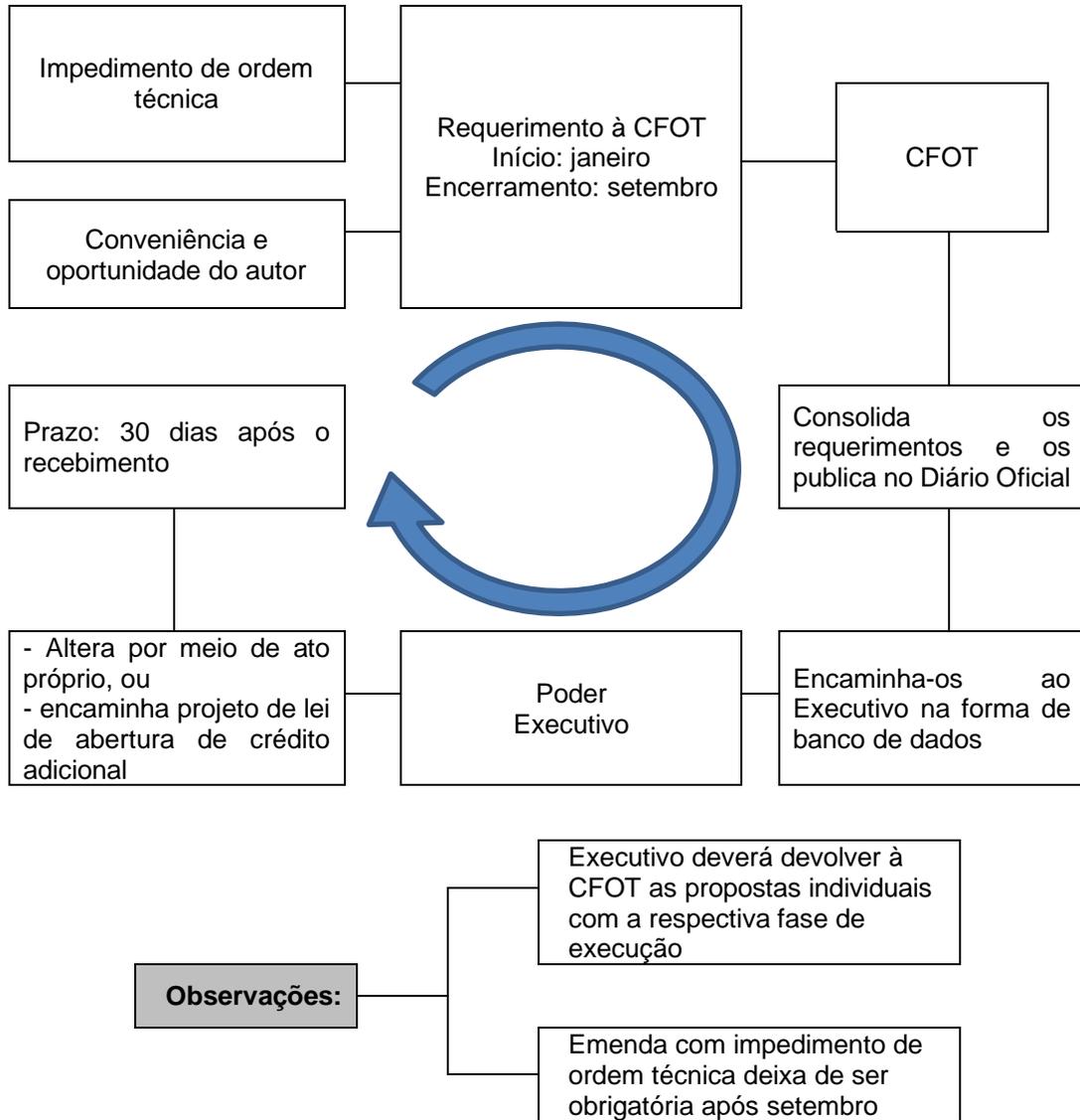
---

<sup>28</sup> Atualmente, os pedidos de alteração feitos pelos deputados são dirigidos à CFOT. Ao final do mês, a comissão consolida todos os pedidos recebidos em um único requerimento, publicado na forma de parecer de remanejamento de emendas parlamentares à lei orçamentária anual.



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

**Fluxograma 3 – Etapas de alteração de emendas**





## **7. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO**

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

A LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado<sup>29</sup>:

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

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

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

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

Na seção que trata sobre as transferências de recursos públicos para o setor privado, o PLDO 2021 repetiu quase a totalidade das disposições da LDO 2020.

---

<sup>29</sup> Artigo 26 da LRF.



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

---

Houve mudança apenas no conceito de entidade com ou sem fins econômicos, que passou a ser entidade com ou sem fins lucrativos.

Cabe destacar que os órgãos ou entidades concedentes e convenientes deverão enviar bimestralmente os dados dos instrumentos de formalização das parcerias celebradas à Secretaria da Controladoria Geral do Estado.

Além disso, o PLDO 2021 estabelece o valor mínimo de R\$ 100 mil para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos. É admitida, excepcionalmente, a celebração com valores inferiores mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou secretário da Casa Civil, ressalvadas as dotações das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária.

O PLDO 2021 traz várias outras disposições em relação ao tema tratado, ainda que não sejam novidades em relação à LDO atualmente vigente.

Em relação às subvenções sociais, por exemplo, a entidade que receber recursos públicos deve exercer atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, prestar atendimento direto ao público e estar registrada junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas correspondente à sua área de atuação (artigo 43).

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2021 define que a realização das transferências pode se dar visando à equalização de encargos financeiros ou de preços, ao pagamento de bonificações ou à ajuda financeira, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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



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

**Tabela 7 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado**

<b>Tipo de transferência</b>	<b>Exigências</b>	<b>Dispositivo Legal</b>
Subvenções Sociais	Autorização Legislativa Específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Destinar-se a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação	Art. 43 do PLDO 2021
	Prestação de atendimento direto ao público nas áreas de saúde, educação e assistência social	Art. 43 do PLDO 2021
	Registro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas	Art. 43 do PLDO 2021
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Valor mínimo de R\$ 100.000, respeitando exceções	Art. 48, § 3º do PLDO 2021
Subvenções Econômicas	Autorização Legislativa Específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2021
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Destinadas a equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamentos de bonificações e ajuda financeira	Art. 44 do PLDO 2021
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2021

Fontes: LRF, Lei Federal nº 4.320/1964 e PLDO 2021 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2021 também prevê outras duas espécies de transferência de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

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



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

decorrerem de autorização concedida diretamente da LOA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2021:



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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O artigo 48 do PLDO 2021 estabelece que a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, até aqui tratadas, depende de justificativa do órgão ou entidade transferidora de que a entidade parceira complementa de forma adequada os serviços já prestados diretamente pelo setor público.

Vale pontuar que o limite mínimo de R\$ 100 mil trazido pelo PLDO 2021 vale para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, independentemente da espécie de transferência (subvenção social, contribuições ou auxílios), verificadas as exceções previstas.

Adicionalmente, cumpre destacar que o Decreto Estadual nº 44.474, de 23 de



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

---

maio de 2017, dispõe sobre normas relativas à formalização de parcerias entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, mediante termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.



## **8. TRANSPARÊNCIA**

No PLDO 2021, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 70 da LDO 2020, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no [Portal da Transparência](#).

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

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

Essas medidas estão alinhadas ao §3º do artigo 2º do PLDO 2021, que define como prioridade da administração estadual o estímulo e o incentivo da participação da sociedade na implementação de políticas públicas.

Cabe apontar, por fim, que, enquanto o PLDO 2021 de Pernambuco concentra todas as disposições relativas à transparência em um único artigo, o PLDO 2021 da União apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema, contando com 15 artigos distribuídos em duas seções. Essa comparação sugere que há espaço para avançar nas disposições que tratam sobre a transparência orçamentária na peça de diretrizes orçamentárias pernambucana.



## **9. ANEXO I - METAS FISCAIS**

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

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

Cada um desses demonstrativos será analisado a seguir, a começar pela definição das metas fiscais anuais, para o exercício de 2021 e para os dois subsequentes.

### **9.1. Metas Fiscais Anuais**

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



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

empenho e de movimentação financeira.<sup>30</sup>

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

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

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

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

Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO considerando-se os efeitos da inflação, ou seja, é o valor em termos reais. Ele possibilita a comparação com os valores praticados no ano de tramitação do próprio PLDO, nesse caso, com o exercício de 2020.

Para 2021, o AMF do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

**Tabela 8 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2021)** Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2021			
	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	40.737.672.300,00	39.551.138.155,34	0,577	151,472
Receitas Primárias (I)	33.260.011.400,00	32.291.273.203,88	0,471	123,668
Despesa Total	39.537.672.300,00	38.386.089.611,65	0,560	147,010
Despesas Primárias (II)	32.646.703.400,00	31.695.828.543,69	0,462	121,388
<b>Resultado Primário (I-II)</b>	613.308.000,00	595.444.660,19	0,009	2,280
<b>Resultado Nominal</b>	60.827.500,00	59.055.825,24	0,001	0,226
Dívida Pública Consolidada	17.230.167.900,00	16.728.318.349,51	0,244	64,066
Dívida Consolidada Líquida	16.002.421.700,00	15.536.331.747,57	0,227	59,501

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2021).

Conforme explicado, os valores correntes estão em termos nominais de 2021, ou seja, incluem a inflação projetada. Já os valores constantes tomam como base os

<sup>30</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, página 60. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2>. Acesso: 19/08/2020.



valores praticados na economia no mês de junho de 2020.

Comparando-se os valores correntes e constantes apresentados no quadro, pode-se concluir que o governo estadual trabalha com uma previsão de inflação de 3% para 2021.

Quanto aos dados da tabela, a receita total foi estimada em R\$ 40,74 bilhões. Conforme o texto explicativo mencionado no AMF do PLDO 2021, o governo estima um crescimento aproximado de 7,1% da receita total do estado para o próximo ano. Combinando-se essa variação nominal com a inflação projetada, conclui-se que a gestão estadual prevê um crescimento real de aproximadamente 3,9% de suas receitas totais em 2021.

A partir desse crescimento do volume de receita, Pernambuco espera obter um resultado primário positivo em 2021, com superávit estimado em R\$ 613,31 milhões. O resultado primário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas primárias, as quais excluem ganhos ou gastos com operações de crédito, juros, amortização e outras receitas/despesas financeiras.

O resultado nominal, por sua vez, equivale ao resultado primário acrescido do saldo entre as receitas e despesas financeiras, sendo um indicativo da necessidade de financiamento do setor público. O PLDO em análise projeta um superávit nominal de R\$ 60,83 milhões em 2021, apontando para uma redução do endividamento estadual.

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

Por definição, a DC corresponde ao montante total das obrigações financeiras do estado, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.<sup>31</sup> Já a DCL representa o montante da DC deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A próxima tabela mostra a projeção dos principais dados trazidos pelo primeiro

---

<sup>31</sup> Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.



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

demonstrativo do AMF, considerando apenas os valores constantes, ou seja, baseados nos preços de junho de 2020.

**Tabela 5 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2021-2023)** R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes			Variação % (2021-2023)
	2021	2022	2023	
Receita Total	39.551.138	39.950.304	40.585.690	2,62%
Receitas Primárias (I)	32.291.273	32.666.755	33.221.129	2,88%
Despesa Total	38.386.090	39.128.579	39.893.292	3,93%
Despesas Primárias (II)	31.695.829	31.967.767	32.436.102	2,34%
<b>Resultado Primário (I-II)</b>	<b>595.445</b>	<b>698.989</b>	<b>785.026</b>	<b>31,84%</b>
<b>Resultado Nominal</b>	<b>59.056</b>	<b>98.045</b>	<b>182.340</b>	<b>208,76%</b>
Dívida Pública Consolidada	16.728.318	14.582.906	13.782.212	-17,61%
Dívida Consolidada Líquida	15.536.332	14.006.733	12.945.481	-16,68%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2021).

Pode-se perceber que, após o severo período de recessão econômica experimentada em anos recentes e agravada em 2020 pela pandemia de Covid-19, o governo do estado espera certa estabilidade nas contas públicas para os próximos três anos. Em termos reais, estimou-se que as receitas primárias crescerão 2,88%, enquanto as despesas primárias devem aumentar apenas 2,34% no período.

A consolidação dessa recuperação econômica, conforme as projeções apontadas, é a base para a evolução dos superávits primário e nominal esperados para o próximo triênio e, simultaneamente, para redução do endividamento estatal.

## **9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior**

O segundo demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais - AMF do PLDO 2021 faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2019.



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

**Tabela 6 – Cumprimento das metas de 2019**

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2019 (a)	II - Metas Realizadas em 2019 (b)	Variação (II-I)	
			Valor	%
			(c) = (b-a)	(c/a)*100
Receita Total	37.259.326	37.528.726	269.400	0,72%
Receitas Primárias (I)	35.755.214	31.643.292	-4.111.922	-11,50%
Despesa Total	37.259.326	37.179.998	-79.329	-0,21%
Despesas Primárias (II)	35.857.238	30.627.765	-5.229.473	-14,58%
<b>Resultado Primário (I-II)</b>	-102.024	1.015.527	913.503	-895,38%
<b>Resultado Nominal</b>	-700.235	342.462	-357.773	51,09%
Dívida Pública Consolidada	15.884.757	15.713.772	-170.985	-1,08%
Dívida Consolidada Líquida	14.103.405	13.257.593	-845.812	-6,00%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2021).

A tabela acima evidencia que o resultado primário realizado superou a meta traçada para o exercício de 2019. Enquanto a LDO 2019 havia previsto um déficit primário de R\$ 102,02 milhões, o governo do estado apurou um superávit de R\$ 1,02 bilhão. Ou seja, o resultado aferido foi mais de 10 vezes melhor que a meta prevista.

Importante notar que esse resultado não foi alcançado por um aumento da arrecadação de receitas primárias, que ficaram 11,5% aquém da previsão. Em verdade, foi a constrição das despesas primárias que mais impactou o resultado obtido, visto que atingiram um montante 14,6% abaixo do previsto.

Já em relação ao resultado nominal, a verificação do cumprimento da meta não é tão trivial. Isso porque a meta traçada e o resultado aferido, expostos na tabela acima, utilizam metodologias de cálculo distintas.

A meta prevista originalmente na LDO 2019 utilizou o critério *abaixo da linha*<sup>32</sup>, em que resultados nominais positivos indicavam déficits nominais, ou uma expansão da dívida fiscal líquida. Porém, no exercício de 2019, Pernambuco passou a utilizar o conceito *acima da linha*<sup>33</sup>, pelo qual um resultado nominal positivo passa a indicar superávit nominal.

A leitura que se pode fazer é que a LDO 2019 previu uma redução da dívida fiscal líquida de R\$ 700,24 milhões ao final do ano de 2019. O resultado do exercício,

<sup>32</sup> O critério anterior *abaixo da linha* representava a diferença do saldo da dívida fiscal líquida do ano em análise em relação ao exercício anterior.

<sup>33</sup> O critério *acima da linha* ao resultado primário acrescido do saldo entre receitas e despesas financeiras.

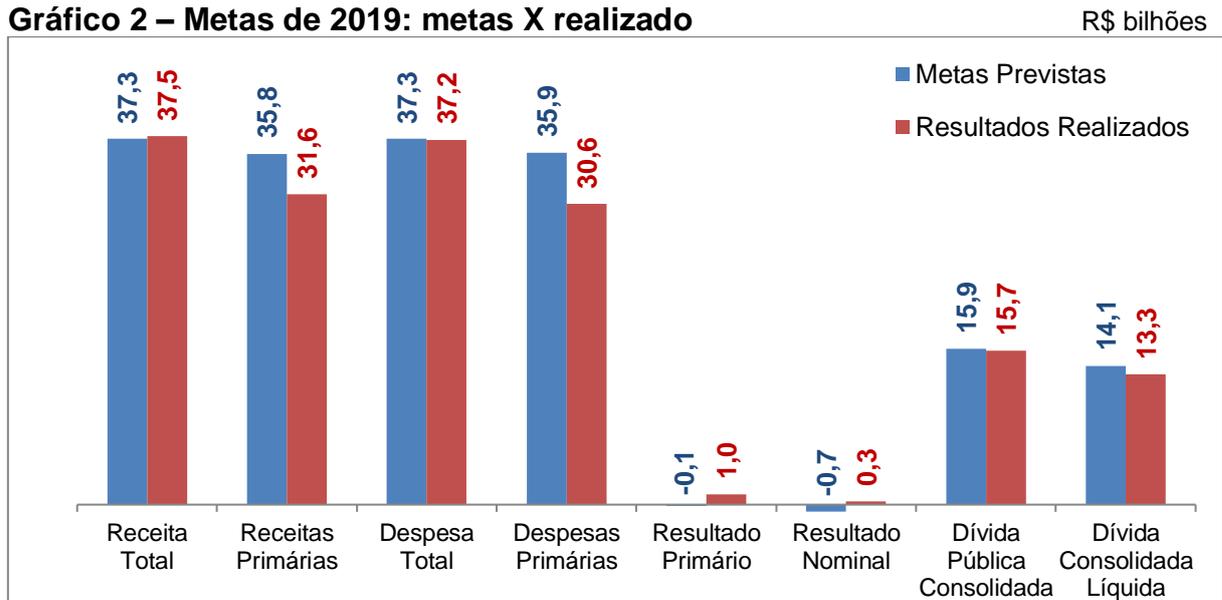


**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**Consultoria Legislativa**  
**Núcleo Temático de Orçamento e Economia**

por sua vez, indica que as receitas do exercício, primárias e financeiras, superaram as despesas, primárias e financeiras, em R\$ 342,46 milhões.

As metas previstas e os resultados alcançados em 2019 estão sintetizados no gráfico subsequente:

**Gráfico 2 – Metas de 2019: metas X realizado**



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2021).

Em resumo, esse demonstrativo revela que:

- As receitas e despesas totais ficaram bastante próximas do projetado. Ainda assim, observou-se um pequeno superávit na execução orçamentária, da ordem de R\$ 348,72 milhões;
- As despesas primárias foram 14,6% menor que o valor previsto, mais do que compensou o impacto negativo de 11,5% nas receitas primárias. Esse fator resultou na geração de um significativo superávit primário, bastante superior à meta de déficit prevista na LDO 2019.
- Os indicadores da dívida estadual, a DC e a DCL, fecharam o exercício de 2019 em patamares abaixo das previsões traçadas.

### 9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores

A LRF exige que o Anexo de Metas Fiscais - AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os



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

resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.<sup>34</sup>

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

O PLDO 2021 faz isso no terceiro demonstrativo do AMF, denominado de “metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores”.

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2020 para possibilitar a comparação temporal.

**Tabela 7 – Metas atuais e de exercícios anteriores**

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Receita Total	35.740.301	38.052.950	39.741.310	39.551.138	39.950.304	40.585.690
Receitas primárias (I)	34.051.698	36.516.800	32.986.412	32.291.273	32.666.755	33.221.129
Despesa Total	35.740.301	38.052.950	39.741.310	39.551.138	39.950.304	40.585.690
Despesas primárias (II)	34.222.669	36.620.998	32.283.623	31.695.829	31.967.767	32.436.102
Resultado primário (III) = (I - II)	-170.972	-104.198	702.788	595.445	698.989	785.026
Resultado nominal*	-217.650	715.150	279.701	59.056	98.045	182.340
Dívida pública consolidada	16.907.186	16.223.102	15.028.177	16.728.318	14.582.906	13.782.212
Dívida consolidada líquida	14.358.780	14.403.807	13.042.456	15.536.332	14.006.733	12.945.481

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2021).

\* Os sinais dos valores dos exercícios 2018 e 2019 foram ajustados para compatibilizar com o critério adotado a partir da LDO 2020. Assim sendo, valores positivos indicam superávits nominais e valores negativos indicam déficits nominais.

Pelos dados acima, percebe-se que, depois de um período de instabilidade nas metas para os Resultados Primário e Nominal até 2019, Pernambuco mantém um viés positivo na fixação das suas metas fiscais. O gráfico abaixo traz a evolução das metas traçadas para as receitas primárias e as despesas primárias entre 2018 e 2023.

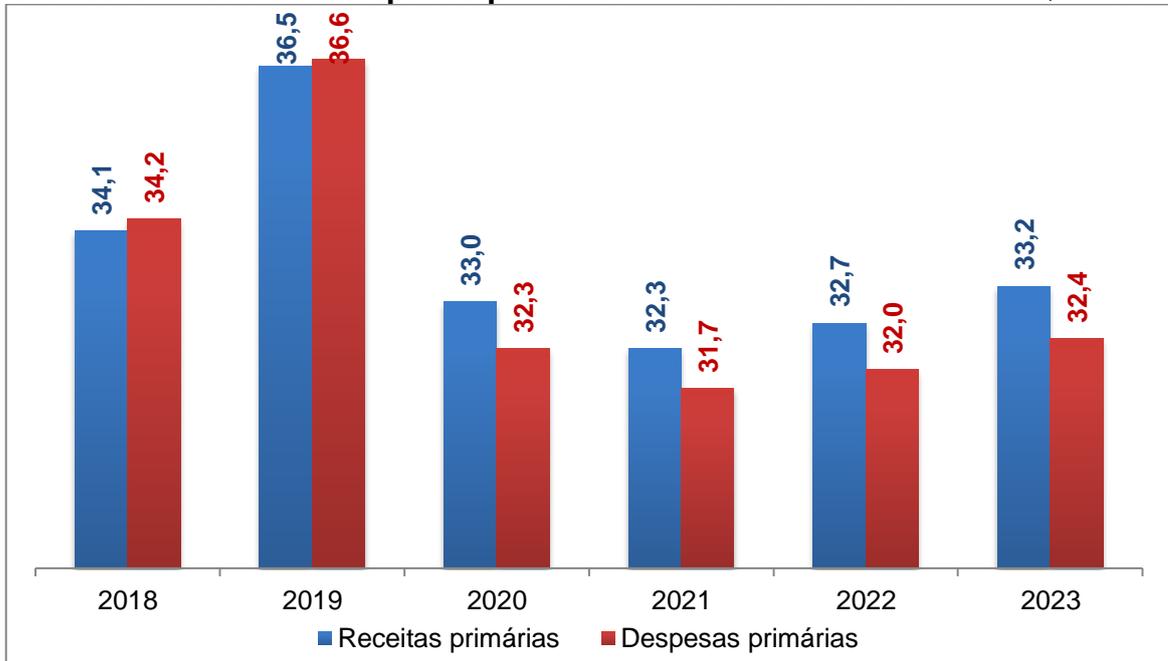
<sup>34</sup> Artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF.



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

**Gráfico 3 – Receita e despesas primárias: metas 2018-2023**

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2021).

Pode-se observar que as metas para 2021 representam um pequeno recuo nas receitas primárias (-2,1%) e nas despesas primárias (-1,8%) em relação às metas do ano anterior. Esse movimento deve-se, provavelmente, a efeitos da pandemia de Covid-19 que podem se propagar para o próximo ano e que não eram previstos quando da elaboração da meta de 2020. A partir de 2022, espera-se uma retomada gradual do crescimento das receitas e despesas do estado.

Vê-se, também, que o estado espera gerar sucessivos superávits primários nos próximos anos. É possível inferir que o governo busca manter uma política fiscal cautelosa nesse período. Esse cenário está alinhado à exposição do governo no próprio PLDO 2021, a qual revela que:

O difícil ambiente econômico e as incertezas no comportamento das receitas potencializados principalmente pela pandemia COVID-19 exigem que o Estado de Pernambuco continue mantendo seu esforço de equilíbrio fiscal, em diversas frentes: controlando seu patamar de investimentos, contingenciando suas despesas de custeio e mantendo uma política austera de gastos com pessoal.

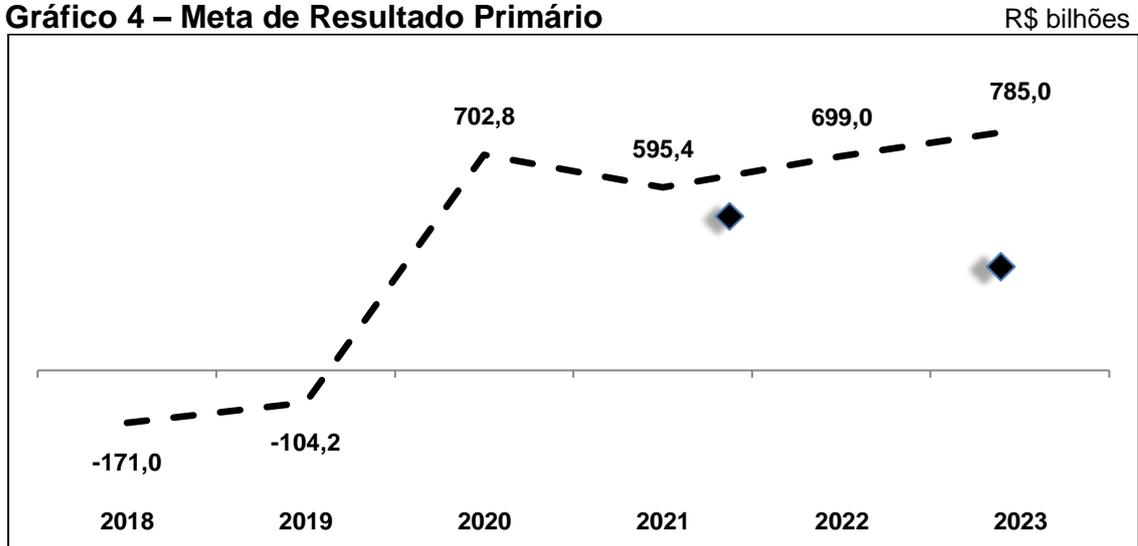
O próximo gráfico mostra que o resultado primário previsto para 2021 revela uma tendência de metas superavitárias para Pernambuco, iniciada em 2020. Após o estabelecimento de metas primárias deficitárias em 2018 e 2019, projeta-se a



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

obtenção de superávits primários em todo o período 2020 - 2023.

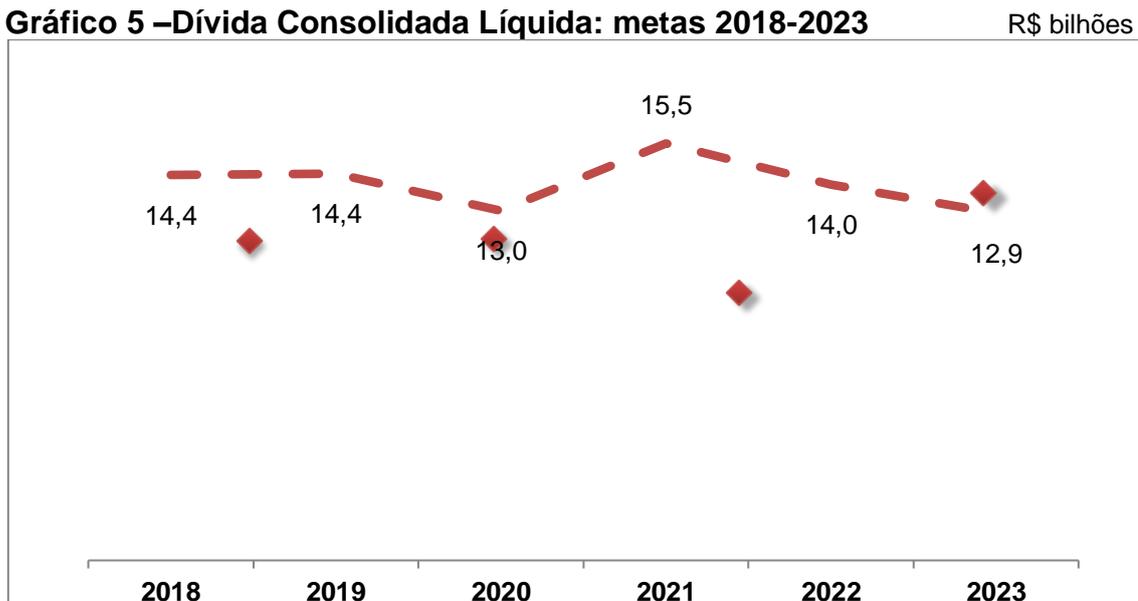
**Gráfico 4 – Meta de Resultado Primário**



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2021).

Interessante notar, por fim, o comportamento das metas traçadas para a Dívida Consolidada Líquida - DCL no período entre 2018 e 2023. A meta para 2021 representa um aumento de 19,1% em relação à previsão de 2020, atingindo o maior valor da série. Para os anos subsequentes espera-se uma redução gradativa da dívida estadual.

**Gráfico 5 – Dívida Consolidada Líquida: metas 2018-2023**



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2021).



#### **9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS**

O 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO 2021 trata da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Segundo o MDF<sup>35</sup>, o objetivo do demonstrativo é atender ao estabelecido no artigo 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, que assim dispõe:

Art. 4º [...]

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

[...]

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

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

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

Quanto à situação financeira, o quadro mais importante do demonstrativo em análise é o que traz as receitas e as despesas previdenciárias do RPPS estadual:

---

<sup>35</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, página 128. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 07/08/2020.



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

**Tabela 82** – Receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores – 2017 a 2019

R\$ 1,00

<b>RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Receitas Correntes (I)	2.885.834.300	3.148.621.673	3.235.300.416
<b>DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Benefícios, compensações previdenciárias e outras despesas previdenciárias (II)	5.361.825.185	5.735.965.444	6.260.167.354
<b>RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (I-II)</b>	<b>-2.475.990.885</b>	<b>-2.587.343.770</b>	<b>-3.024.866.938</b>
<b>APORTES DE RECURSOS PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras	2.449.508.803	2.499.657.559	2.832.986.321

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2021).

Os dados acima demonstram o caráter deficitário do RPPS pernambucano nos últimos anos. Somente em 2019, o déficit previdenciário foi equivalente a 48,32% do total de despesas do regime. Em outras palavras, quase metade dos gastos ligados ao RPPS não foi financiada com as receitas previdenciárias, essencialmente representadas pela soma das contribuições individuais e patronais.

Em 2018, mesmo com o crescimento das receitas de 9,11%, maior que os 6,98% das despesas, houve piora no resultado previdenciário. Esse fato aconteceu porque as despesas têm maior influência sobre o déficit, que cresceu 4,50%.

O crescimento acentuado do déficit em 2019 (quando comparado a 2018) pode ser explicado pelo baixo crescimento das receitas (2,75%), ao mesmo tempo em que houve aumento significativo das despesas (9,14%), resultando numa elevação do déficit previdenciário em 16,91%.

Buscando analisar de forma mais detalhada os motivos que levaram à necessidade de cobertura de insuficiência financeira da previdência estadual, serão apresentadas, a seguir, explicações a respeito das alíquotas e bases de cálculo das contribuições e das estatísticas da base cadastral dos ativos, inativos e pensionistas que compõem o sistema previdenciário pernambucano.



#### 9.4.1 Alíquotas aplicadas aos servidores e militares

Cabe destacar que a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 foi impactada pela vigência da Lei Federal nº 13.954/2019. Com essa nova legislação, as alíquotas de contribuição dos servidores civis e dos militares sofreram modificações.

Até julho de 2020, os civis contribuía com a alíquota de 13,5% sobre a base de cálculo. A partir de agosto, a alíquota passará a ser de 14%. Os inativos e pensionistas civis cujos benefícios ultrapassam o valor máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) também contribuem para o regime, mas aplica-se o percentual somente na parcela que ultrapassar o teto mencionado.

Já os militares, por exigência da Lei Federal n 13.954/2019, passaram a contribuir com 9,5% aplicados sobre a remuneração. É relevante mencionar que inativos e pensionistas militares também contribuem com 9,5% sobre todo o valor do benefício, ou seja, nesse caso, não há faixa de isenção.

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

A tabela seguinte resume essas informações:

**Tabela 13** – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do Estado de Pernambuco

<b>Categoria</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Base de Cálculo</b>
Ativos Civis	13,5% até julho de 2019. 14% a partir de agosto de 2020.	A remuneração do servidor.
Beneficiários Civis	13,5% até julho de 2019. 14% a partir de agosto de 2020.	A parcela do benefício que ultrapassa o teto do RGPS.
Contribuição patronal (do Estado) sobre os servidores ativos civis	27% até julho de 2019. 28% a partir de agosto de 2020.	A remuneração dos servidores ativos civis.
Ativos Militares	9,5% em 2020 e 10,5% a partir de 2021	A remuneração do militar.
Beneficiários Militares	9,5% em 2020 e 10,5% a partir de 2021	O valor total do benefício.

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2021).



#### 9.4.2 Estatísticas da Base Cadastral

A base cadastral apresenta o custo médio mensal e o número de participantes do RPPS, segregando as informações entre os ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas).

De acordo com o PLDO 2021, em dezembro de 2019, o número total de participantes do RPPS era de **196.217**, sendo 50,93% ativos e 49,07% beneficiários (aposentados e pensionistas).

O demonstrativo segrega o quantitativo de servidores ativos e aposentados em três categorias: servidores comuns, ocupantes de cargos de magistério (professores) e militares.

**Tabela 14** – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

<b>Categoria</b>	<b>Item</b>	<b>Ativos (A)</b>	<b>Aposentados e Pensionistas (B)</b>	<b>Relação entre ativos e beneficiários(A/B)</b>
Professores	Quantidade	22.623	30.277	0,75
	Remuneração/Benefício médio	4.211,87	3.629,82	1,16
	Idade Estimada para Aposentadoria	56	-	-
Militares	Quantidade	20.764	20.963	0,99
	Remuneração/Benefício médio	5.395,50	6.213,91	0,87
	Idade Estimada para Aposentadoria	56	-	-
Demais categorias	Quantidade	56.541	45.049	1,25
	Remuneração/Benefício médio	6.149,53	5.286,45	1,16
	Idade Estimada para Aposentadoria	61	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2021).

Os dados expostos demonstram relevantes diferenças entre as categorias de servidores públicos do estado. Entre elas, destacam-se:

- A razão entre ativos e beneficiários das demais categorias (1,25) é consideravelmente maior em relação aos profissionais do magistério e



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

---

militares (0,75 e 0,99, respectivamente). Isso significa que, para as categorias específicas, há menos ativos para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. Esse fato pode ser explicado por dois fatores: a baixa idade estimada para aposentadoria (aproximadamente 56 anos para professores e militares) e o número relevante de professores contratados por tempo determinado (que não integram o RPPS)<sup>36</sup>.

- A remuneração dos aposentados militares é maior que a dos ativos, o que não é observado nas outras categorias. A explicação para o fato está no art. 49, inciso II da Lei Estadual nº 6.783, de 16 de outubro de 1974, que garantia ao militar, desde que contasse com mais de 30 anos de serviço, a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior na transferência para a inatividade. Contudo, com a publicação da Lei Federal nº 13.954/2019, essa regra foi revogada<sup>37</sup>.
- A idade média estimada para concessão de aposentadoria aos servidores comuns é cinco anos maior que a de professores e militares.

#### 9.4.3 Valores Resultantes da Avaliação Atuarial

Quanto à avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo, é possível observar a dívida previdenciária do estado de Pernambuco a partir dos dados constantes do PLDO 2021:

---

<sup>36</sup> Em dezembro de 2019, eram 14.632 professores temporários, segundo o Portal da Transparência do Estado de Pernambuco.

<sup>37</sup> A emenda Constitucional nº 103/2019 incluiu, entre as normas gerais de competência da União, as regras sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal (inciso XXI do art. 22 da Constituição Federal). A Lei Federal nº 13.954/2019 incluiu o art. 24-A no Decreto-Lei nº 667/1969, estabelecendo como valor máximo de benefício dos inativos a remuneração integral do posto ou da graduação que o militar possuir.



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

**Tabela 15** – Projeção atuarial das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco

<b>Benefício</b>	<b>Pessoal Civil (em R\$)</b>	<b>Pessoal Militar (em R\$)</b>	<b>Total (em R\$)</b>
<b>Benefícios Concedidos (aposentados e pensionistas em 31/12/2019)</b>			
1) Aposentadorias	31.589.432.091	14.146.293.017	45.735.725.108
2) Pensões por Morte	18.486.513.003	8.424.242.160	26.910.755.163
<b>3) Benefícios Concedidos (1+2)</b>	<b>50.075.945.094</b>	<b>22.570.535.176</b>	<b>72.646.480.270</b>
<b>Benefícios a Conceder (futuros aposentados e pensionistas)</b>			
4) Aposentadorias	35.881.143.930	7.984.106.106	43.865.250.036
5) Pensões	5.789.990.530	1.290.005.289	7.079.995.819
<b>6) Benefícios a Conceder (4+5)</b>	<b>41.671.134.459</b>	<b>9.274.111.395</b>	<b>50.945.245.854</b>
<b>7) Custo Total (3+6)</b>	<b>91.747.079.553</b>	<b>31.844.646.571</b>	<b>123.591.726.124</b>
<b>Receitas Previdenciárias</b>			
8) Receitas de contribuições futuras	17.613.691.815	1.458.024.583	19.071.716.398
9) Receitas de contribuições sobre benefícios concedidos e a conceder	3.591.113.342	3.327.411.834	6.918.525.176
10) Receitas de compensações previdenciárias	5.293.618.253	0	5.293.618.253
<b>11) Receita Total (8+9+10)</b>	<b>26.498.423.410</b>	<b>4.785.436.417</b>	<b>31.283.859.827</b>
<b>Resultado Atuarial</b>			
<b>12) Resultado Atuarial (11-7)</b>	<b>65.248.656.143</b>	<b>27.059.210.153</b>	<b>92.307.866.296</b>

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2021).

A tabela informa que o estado de Pernambuco possui um passivo atuarial equivalente a R\$ 123,59 bilhões. Porém, os balanços atuariais do RPPS pernambucano<sup>38</sup> também apresentam a projeção de receitas e de compensações financeiras, que totalizam R\$ 31,28 bilhões.

Dessa forma, o déficit atuarial previsto é de R\$ 92,31 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Outro ponto relevante desse passivo atuarial é que, entre as premissas definidas na avaliação, não foi adotada hipótese de novas entradas para o sistema previdenciário em análise (reposição da massa salarial). Esse critério foi adotado porque a projeção considerou a instituição de novo regime previdenciário, que ocorreu

<sup>38</sup> Os balanços são separados para os servidores civis e para os militares e também estão incluídos no 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO 2021.



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

---

no final de março de 2020. A partir de então, os novos servidores estão vinculados a outro fundo previdenciário<sup>39</sup>. Como o demonstrativo refere-se a 2019, não foram disponibilizados dados sobre o novo fundo do RPPS.

De fato, a Lei Complementar Estadual nº 258/2013 autorizou a criação de um novo fundo previdenciário no estado de Pernambuco. Porém, a mencionada norma não permitiu a inclusão dos militares na mudança.

Assim, por desconsiderar as receitas futuras dos militares, que continuarão vinculados ao fundo previdenciário anterior, o déficit na tabela 15 será, na verdade, menor que o projetado.

#### 9.4.4 Projeções Atuariais

A projeção atuarial representa o fluxo anual das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro para um período mínimo de 75 anos.

A finalidade da publicação desses dados é dar transparência à projeção atuarial do regime de previdência no longo prazo. Essa avaliação procura dimensionar o impacto fiscal no ente com o passar do tempo e auxilia o planejamento da necessidade de financiamento do RPPS.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial encontrada no PLDO 2021:

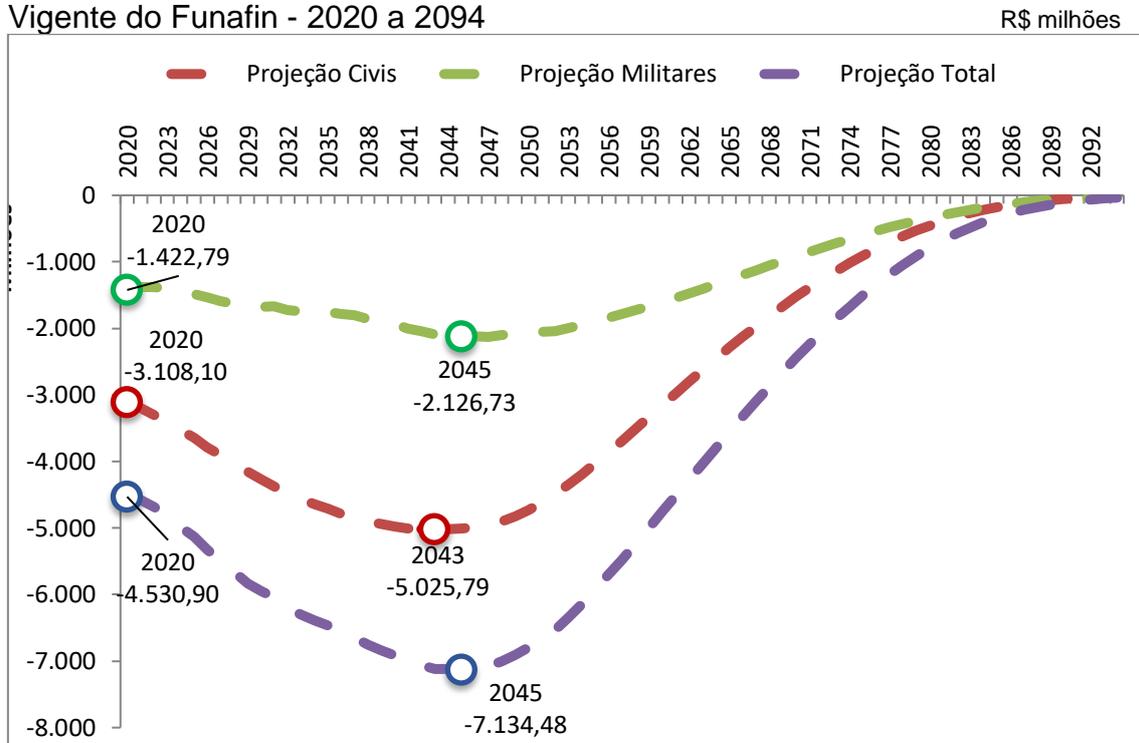
---

<sup>39</sup> Até 2019, o único fundo ligado ao RPPS que estava em funcionamento no Estado de Pernambuco era o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco. A partir do fim de março de 2020, os servidores que tomarem posse estarão vinculados ao Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev. Os dois fundos existirão e funcionarão concomitantemente.



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

**Gráfico 6** – Projeções de resultado previdenciário considerando o Plano de Custeio Vigente do Funafin - 2020 a 2094



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2021).

Analisando o gráfico, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2045, o menor valor da série: R\$ 7,13 bilhões negativos. Considerando somente os servidores civis, se houver instituição da previdência complementar estadual, a previsão é de atingir o resultado mais negativo em 2043 (R\$ 5,03 bilhões).

Assim, o demonstrativo revela a necessidade de haver um planejamento financeiro de longo prazo para cobrir os sucessivos déficits projetados.

#### 9.4.5 Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev) e o Regime de Previdência Complementar

Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Governo do Estado de Pernambuco aprovou a Lei Complementar Estadual nº 258/2013, que estabelece o regime de capitalização



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

---

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

A Lei Complementar nº 258/2013 autorizou a entrada em funcionamento do Fundo de Aposentadorias e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco – Funaprev. Os servidores que forem inativos e que estejam vinculados a esse fundo poderão receber, a título de proventos de aposentadoria, no máximo, o limite dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atualmente equivale a R\$ 6.101,06.

Contudo, a Constituição Federal, no §14 do art. 40, exige que todos os entes da Federação criem previdências complementares para possibilitar dar cobertura previdenciária complementar aos servidores cujos benefícios estejam limitados ao teto do RGPS. Assim, a ideia da previdência complementar é reservar recursos para pagamento de aposentadorias e pensões cujos valores superem o mencionado teto.

Pela importância da matéria e para facilitar o entendimento, mostra-se importante citar o texto constitucional:

Art. 40. [...]

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

A instituição da previdência complementar foi autorizada, no Estado de Pernambuco, pela Lei Complementar nº 257/2013. Contudo, até a publicação deste boletim, a previdência complementar não foi regulamentada por parte do Poder Executivo, portanto ainda não entrou em funcionamento.

Já o Funaprev (regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS) entrou em efetivo funcionamento no final de março de 2020, por força do art. 3º da Lei Complementar nº 423/2019. Esse dispositivo estabeleceu o prazo de 90 dias para a implementação do Funaprev, a contar da publicação da lei.

Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, que garante benefícios até o limite do teto do RGPS. Porém, ainda não houve a



implementação da previdência complementar, que serviria para tornar possível a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto.

Destaca-se, por fim, que a Emenda Constitucional nº 103/2019 define que a implantação da previdência complementar dos entes federativos deve ocorrer até o dia 13 de novembro de 2021.

### **9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita**

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF determina que o demonstrativo será acompanhado da análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações.<sup>40</sup>

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

O MDF explana que o demonstrativo identifica os tributos com previsão de renúncias de receita, indicando: a modalidade de renúncia; os setores, programas e beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia no ano de referência da LDO (2021) e nos dois exercícios seguintes (2022 e 2023); e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Segue abaixo a transcrição do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, com o valor estimado para os exercícios de 2021 a 2023:

---

<sup>40</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, página 136. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33576](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576). Acesso: 12/08/2020.



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

**Tabela 9 – Estimativa e compensação da renúncia de receita** Em R\$1,00

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorre- gião	%	Renúncia de receita prevista			Compensação
					2021	2022	2023	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / Peap	RMR	81%	53.539.639,36	54.878.130,34	56.250.083,60	Providências previstas no quadro Demais Riscos Fiscais Passivos do anexo de Riscos Fiscais.
			Mata	17%	11.414.491,02	11.699.853,30	11.992.349,63	
			Agreste	0%	302.535,81	310.099,21	317.851,69	
			Sertão	0%	-	-	-	
			São Francisco	1%	847.511,97	868.699,77	890.417,26	
			<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>66.104.178,16</b>	<b>67.756.782,61</b>	<b>69.450.702,17</b>	
	Crédito presumido e diferimento	Setor de Calçados / Procalçado	RMR	0%	-	-	-	
			Mata	0%	-	-	-	
			Agreste	14%	413.215,69	423.546,08	434.134,73	
			Sertão	0%	-	-	-	
			São Francisco	86%	2.551.582,59	2.615.372,16	2.680.756,46	
			<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>2.964.798,28</b>	<b>3.038.918,24</b>	<b>3.114.891,20</b>	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo / Prodeauto	RMR	2%	12.545.879,40	12.859.526,38	13.181.014,54	
			Mata	98%	659.419.539,52	675.905.028,01	692.802.653,71	
			Agreste	0%	-	-	-	
			Sertão	0%	-	-	-	
			São Francisco	0%	-	-	-	
			<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>671.965.418,92</b>	<b>688.764.554,39</b>	<b>705.983.668,25</b>	
	Crédito presumido e diferimento	Setores Industrial e Comercial Atacadista / Prodepe	RMR	69%	1.107.369.361,44	1.135.053.595,47	1.163.429.935,36	
			Mata	15%	243.405.842,53	249.490.988,59	255.728.263,31	
			Agreste	12%	193.446.725,04	198.282.893,16	203.239.965,49	
			Sertão	2%	35.645.381,23	36.536.515,76	37.449.928,65	
			São Francisco	1%	17.099.607,86	17.527.098,06	17.965.275,51	
			<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>1.596.966.918,09</b>	<b>1.636.891.091,04</b>	<b>1.677.813.368,32</b>	
	Crédito presumido	Setor Industrial / Proind	RMR	25%	23.289.366,50	23.871.600,67	24.468.390,68	
			Mata	2%	1.921.202,91	1.969.232,99	2.018.463,81	
Agreste			70%	65.338.958,16	66.972.432,11	68.646.742,91		
Sertão			2%	2.279.085,14	2.336.062,26	2.394.463,82		
São Francisco			0%	-	-	-		
<b>Total</b>			<b>100%</b>	<b>92.828.612,71</b>	<b>95.149.328,03</b>	<b>97.528.061,23</b>		



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

TOTAL	2.430.829.926,16	2.491.600.674,31	2.553.890.691,17
Demais	211.376.513,41	216.660.926,24	222.077.449,40
<b>TOTAL</b>	<b>2.642.206.439,57</b>	<b>2.708.261.600,55</b>	<b>2.775.968.140,57</b>

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2021).

O valor previsto da renúncia de receita para 2021 é equivalente a 10,29% da última RCL divulgada (referente ao período compreendido entre julho de 2019 e junho de 2020). Para efeitos comparativos, o percentual é maior que os 9,94% previstos para o estado da Bahia, bem como dos 6,65% do estado do Ceará.

**Tabela 17 – Estimativa da renúncia de receita e RCL**

R\$ 1,00

	Renúncia prevista PLDO 2021 (a)	RCL (jul 2019-jun 2020) (b)	% Renúncia Prevista/RCL (a/b)
<b>Pernambuco</b>	2.642.206.439,57	25.667.166.000,00	<b>10,29%</b>
<b>Bahia</b>	3.588.786.000,00	36.089.264.146,04	<b>9,94%</b>
<b>Ceará</b>	1.363.490.164,00	20.491.072.866,66	<b>6,65%</b>

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2021) e RREOs do 3º bimestre 2020.

No que tange ao total de renúncia de receita prevista, observa-se que a previsão para o ano de 2021 é 15% superior ao previsto para 2020 e, no ano de 2022, a previsão consignada é maior em 2,5% com relação ao exercício imediatamente anterior.

Por fim, destaca-se que os incentivos fiscais destinados aos setores industrial e comercial atacadista (Prodepe), concentram 60,44% do total de renúncia de receita previsto para o exercício de 2021.

## **9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado**

A LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.<sup>41</sup>

Dessa forma, para atender ao conceito legal, a despesa será considerada

<sup>41</sup> Artigo 17 da LRF.



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

obrigatória de caráter continuado quando:

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

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa que compensarão essas despesas. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.<sup>42</sup>

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

**Tabela 108 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC**

R\$ 1,00

Eventos	Valor previsto LDO 2020	Valor previsto PLDO 2021	Variação
Aumento Permanente da Receita	1.831.989.500,00	2.011.565.000,00	9,80%
(-) Transferências Constitucionais	343.210.300,00	770.231.600,00	124,42%
(-) Transferências ao Fundeb	229.874.000,00	497.145.800,00	116,27%
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	1.258.905.200,00	744.187.600,00	-40,89%
Redução Permanente de Despesa (II)	0,00	0,00	-
<b>Margem Bruta (III) = (I+II)</b>	1.258.905.200,00	744.187.600,00	-40,89%
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	1.258.905.200,00	744.187.600,00	-40,89%
Novas DOCC	1.258.905.200,00	744.187.600,00	-40,89%
Novas DOCC geradas por PPP	0,00	0,00	-
<b>Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV)</b>	0,00	0,00	-

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 8 (PLDO 2021) e LDO 2020.

O PLDO em análise projeta um aumento permanente da receita no exercício de 2021 de R\$ 179,57 milhões, incremento de 9,80% em relação ao valor projetado na LDO 2020 (R\$ 1,83 bilhão). O demonstrativo esclarece que essa previsão foi elaborada conforme expectativas de crescimento real da atividade econômica, não

<sup>42</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais – 11ª edição, pág. 149. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33576](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576). Acesso em: 12/08/2020.



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

sendo consideradas novas alterações de alíquota para o exercício de referência.

São descontadas do aumento da receita as deduções decorrentes de transferências constitucionais e aquelas destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Note-se que a projeção para o aumento de transferências constitucionais mais do que dobrou em relação à LDO anterior.

O quadro aponta, por fim, uma expansão de R\$ 744,19 milhões em DOCC, valor 40,89% inferior àquele previsto na LDO 2020. Segundo o demonstrativo, todo esse montante será utilizado para a cobertura do crescimento vegetativo das despesas obrigatórias.

### 9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas

O demonstrativo trata do valor das despesas com as contraprestações anuais, tendo como referência os anos de 2021 a 2023. Abaixo segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

**Tabela 1911 - Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas (2021 a 2023)**

Em R\$ 1,00

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais*		
		2021	2022	2023
I - Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	3.649.807,40	3.907.383,70	4.086.453,60
II - Cidade da Copa 2014	Administrativa (Rescisão)	19.091.407,28	17.678.339,17	16.134.261,48
Total		22.741.214,68	21.585.722,87	20.220.715,08

Fonte: Demonstrativo 9 / AMF / PLDO 2021

Nota: O item II refere-se ao cumprimento de pagamento de parcelas estabelecidas conforme instrumento particular consensual do contrato de concessão administrativa da Arena da Copa 2014.

A tabela acima evidencia que o Estado de Pernambuco espera reduzir seus gastos com PPPs ao longo do próximo triênio. A despesa total projetada para o exercício de 2023 é 11,1% menor que a prevista para 2021.

O motivo é a diminuição de 15,5% nos gastos com a Cidade da Copa 2014, já



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

---

que as despesas com as contraprestações da PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva estão previstas para aumentarem 12% no período.

A Cidade da Copa 2014 deve representar 84% dos gastos do estado com PPPs em 2021, caindo para 79,8% em 2023. Apesar do instrumento particular de rescisão consensual de contrato de concessão administrativa celebrado entre o estado e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, consignado em junho de 2016, o PLDO 2021, ainda aponta um gasto de R\$ 19,09 milhões.

Em relação ao Sistema Viário Praia do Paiva, o estado transferiu em 2019 sua gerência e acompanhamento para a Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos. Além disso, comprometeu-se a arcar com 55% de eventual frustração do tráfego previsto no contrato. Os valores da tabela consideram ocorrência de tráfego inferior a 70% em todos os meses do ano.



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

## 10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3º do artigo 4º da LRF, o PLDO 2021 de Pernambuco contém o Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>43</sup>, contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida pela improbabilidade de liquidação ou pela insuficiência de segurança na estimativa do seu valor.

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

A par disso, estes são os passivos contingentes e os demais riscos fiscais identificados para 2021 e inseridos no respectivo demonstrativo do PLDO 2021:

**Tabela 120 – Demonstrativo de riscos fiscais e providências**

Em R\$ 1.000,00

Passivos contingentes		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Mandado de segurança coletivo preventivo contra ato a ser praticado por delegado da receita federal. Os dispositivos impugnados ampliam o rol de retenções do IR realizados pelo estado que devem ser inseridos na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF). Caso se confirme a higidez dos dispositivos, o estado não mais poderá se apropriar dos recursos que retém a título de IRRF incidentes sobre o pagamento de terceiros que não sejam seus empregados e servidores. A estimativa das perdas de receita pode variar a depender do volume de contratações realizadas pelo estado no período.	100.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	100.000
Execução de Título Judicial promovida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Pernambuco, na qualidade de substituto processual de cerca de 7 mil servidores, referente à devolução de contribuição previdenciária descontada indevidamente.	28.000		28.000
SUBTOTAL	128.000	SUBTOTAL	128.000

<sup>43</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 11ª edição. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33576](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576), página 39. Acesso: 13/08/2020.



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

Demais riscos fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Aumento da oferta de serviços de valor agregado (SVA), não incidente de ICMS, pelas operadoras de telefonia móvel, como forma de reduzir a base de cálculo do ICMS incidente sobre os serviços de comunicação.	92.000	Alteração normativa e intensificação da fiscalização.	92.000
Aumento de unidades micro e mini geração de energia elétrica, com isenção de ICMS.	18.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	378.000
Mudança na interpretação acerca da incidência do ICMS sobre a demanda de potência TUSD/TUST	360.000		
SUBTOTAL	470.000	SUBTOTAL	470.000
<b>TOTAL</b>	<b>598.000</b>	<b>TOTAL</b>	<b>598.000</b>

Fonte: Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências / Anexo de Riscos Fiscais / PLDO 2021.

Pelo quadro acima, os passivos contingentes estão relacionados a demandas judiciais e representam R\$ 128 milhões, ou 21,4% do total dos riscos fiscais.

Esse montante é 73,2% inferior aos R\$ 478 milhões provisionados para o atual exercício, pois foram excluídos R\$ 350 milhões do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 456621-6, instaurado perante o TJPE com o objeto de fixar entendimento sobre a possibilidade de conceder benefício fiscal relativo ao ICMS.

A providência apontada para fazer frente a esses passivos, caso venham a se concretizar, se dará por meio de suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.

Já em relação aos demais riscos fiscais, observa-se que se relacionam com a falta de segurança jurídica sobre algumas decisões e práticas que afetam o fisco estadual. As medidas apontadas para enfrentá-los estão ligadas à alteração normativa, à intensificação da fiscalização ou à suplementação orçamentária. Tais riscos somam R\$ 470 milhões (78,6% do total), bem abaixo dos R\$ 898 milhões identificados para 2020.

Com isso, a totalidade dos riscos fiscais de 2021, avaliados em R\$ 598 milhões, representam 43,5% do R\$ 1,38 bilhão acautelado para 2020.