



Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2022 - Boletim



Assembleia Legislativa do
Estado de Pernambuco
A Casa de Todos os Pernambucanos



BOLETIM INFORMATIVO Nº 2, DE 2021

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2022, encaminhado pelo Governador do Estado por meio da Mensagem nº 50/2021, de 2 de agosto de 2021.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

1. PRAZOS DO PLDO	5
2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2022	7
3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA	10
4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	13
5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO	16
6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	22
6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas	22
6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas	23
6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado	25
6.4 Destinação de recursos a municípios	26
6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar	27
6.6 Impedimentos de ordem técnica	29
6.7 Alteração de emendas	30
7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	33
8. TRANSPARÊNCIA	34
9. ANEXO I - METAS FISCAIS	35
9.1 Metas Fiscais Anuais	35
9.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior	39
9.3 Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores	40
9.4 Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS	44
9.4.1 Plano Financeiro e o Sistema de Proteção Social dos Militares	45
9.4.2 Sistema de Proteção Social dos Militares	50
9.4.3 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar	54
9.5 Estimativa e compensação da renúncia de receita	58
9.6 Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado	60
9.7 Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas	62
10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS	64



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 2022 – Projeto de Lei nº 2.463/2021.

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 2022 com os preceitos normativos em vigor. Tudo isso sem perder de vista o cenário econômico e fiscal projetado para o estado de Pernambuco.



1. PRAZOS DO PLDO

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

Chegando à Assembleia, o PLDO 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.²

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.³ Esses pareceres parciais são discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.⁴

Ao relator-geral compete consolidar, no seu parecer geral, os pareceres parciais apreciados pela comissão.⁵ 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.⁶

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.⁷

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.⁸

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

² Artigo 254, inciso I, do Regimento Interno da Alepe.

³ Artigo 254, inciso II e § 1º, do Regimento Interno.

⁴ Artigo 254, inciso III, do Regimento Interno.

⁵ Artigo 254, inciso V, do Regimento Interno.

⁶ Artigo 255, § 4º, do Regimento Interno.

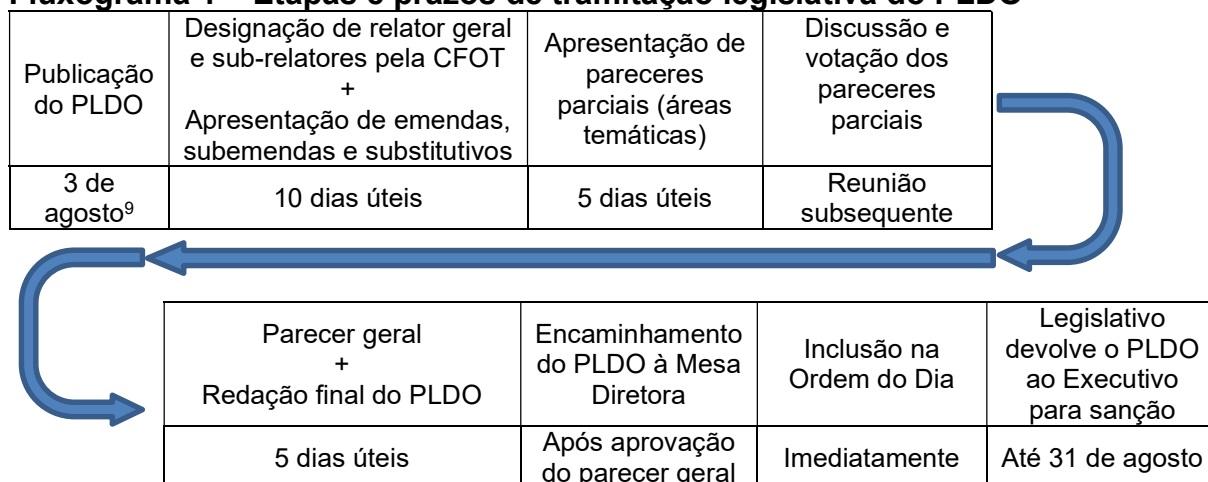
⁷ Artigo 255, § 6º, e artigo 256 do Regimento Interno.

⁸ 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-limites impostas pela Constituição estadual.¹⁰

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

¹⁰ Artigo 254, § 2º, do Regimento Interno.



2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2022

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 03/2021), enviado ao Congresso Nacional no dia 15 de abril de 2021.

Desse modo, são apresentadas, na tabela abaixo, as projeções macroeconômicas utilizadas pelo PLDO da União¹¹ para 2022, comparadas com as expectativas de mercado compiladas no Relatório Focus, do Banco Central do Brasil, de 30 de julho de 2021.

Tabela 1 – Cenário macroeconômico

Parâmetros	2022		2023		2024	
	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus
PIB (%)	2,50	2,10	2,50	2,50	2,50	2,50
Inflação (%)	3,50	3,81	3,25	3,25	3,25	3,00
Selic (%)	4,74	7,00	5,63	6,50	5,90	6,50
Câmbio (R\$/US\$)	5,15	5,20	5,04	5,00	5,00	5,00

Fontes: Cenário macroeconômico de referência (grade de parâmetros do Anexo IV - Metas Fiscais) do PLDO 2022 da União e Relatório de mercado Focus do Banco Central do Brasil de 30 de julho 2021.

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 pouco superior a 2%.

Em relação à inflação, observa-se que a projeção para os próximos anos reflete otimismo, já que tanto o PLDO federal quanto o Boletim Focus sugerem que o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) não deve superar 3,8% ao ano. Os percentuais apresentam-se menores que os 4,5% observados em 2020 e os 6,8% esperados pelo mercado para 2021.

¹¹ O PLDO da União para 2022 (Projeto de Lei Federal nº 03/2021-CN) estava aguardando a sanção pelo Presidente da República quando do encerramento do presente boletim.



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

Para 2022, a projeção do mercado (3,8%) está um pouco acima do centro da meta para o mesmo ano, fixada em 3,5% pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.724/2019. 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 5,25% pelo Comitê de Política Monetária (Copom) em 4 de agosto do corrente ano, nota-se certa divergência entre as projeções do PLDO federal e do Boletim Focus. Enquanto o Governo Federal previu um crescimento mais lento da taxa Selic no próximo triênio – passando de 4,74% em 2022 para 5,90% em 2023 – a média do mercado espera um aumento mais abrupto em 2022, chegando ao valor de 7,0%, com um recuo para 6,5% nos dois anos seguintes.

Em complemento às projeções previstas, o PLDO 2022 de Pernambuco dá grande destaque para os efeitos econômicos trazidos pela pandemia ora vivida. O projeto informa que o ano de 2021 tem registrado um ambiente econômico de retomada do crescimento, em compensação à grande queda ocorrida no PIB nacional em 2020 (-4,1%).

Nesse sentido, o ano de 2021 deve representar uma recuperação econômica mais acelerada, com expectativa de aumento do PIB em 5,3%. O triênio 2022 a 2024, por outro lado, deve representar uma estabilidade de crescimento em patamares mais moderados, na faixa de 2,1% a 2,5% ao ano.

Destaca, ainda, que há um elevado grau de incertezas nessas projeções de curto e médio prazos trazidos pela pandemia, que ainda se faz presente. Indica, por exemplo, a aceleração da inflação e os seguidos aumentos da taxa Selic.

Nesse contexto, o autor da proposição informa que a manutenção do crescimento econômico gradual é condição necessária para o equilíbrio fiscal e para o cumprimento dos compromissos apontados nas Metas Fiscais.

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



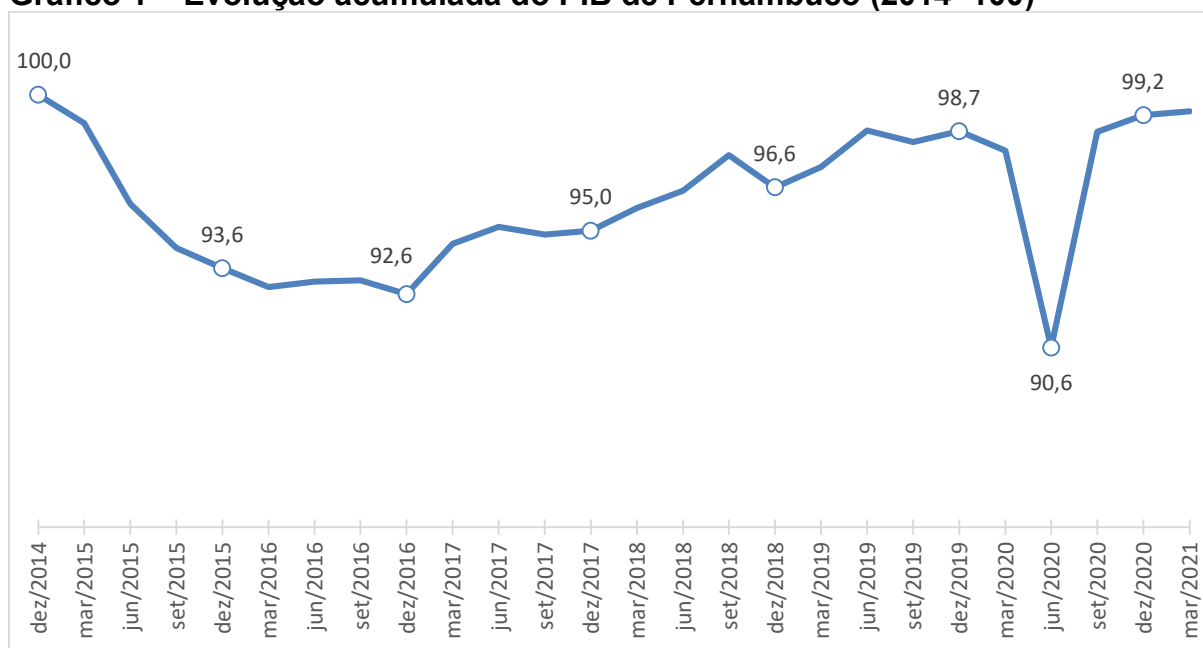
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

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

	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
2015	-0,3	-4,1	-6,1	-6,2
2016	-6,4	-3,1	-1,1	-1,1
2017	1,7	2,3	1,9	2,5
2018	1,3	1,3	3,2	1,8
2019	1,5	2,1	0,6	2,4
2020	0,6	-8,8	0,6	0,8
2021	1,6	-	-	-

Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Gráfico 1 – Evolução acumulada do PIB de Pernambuco (2014=100)



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Nota-se que, após a grave crise do biênio 2015/2016, a economia pernambucana vinha mantendo uma gradual retomada econômica desde o início de 2017. Interessante ressaltar que a grande retração ocorrida em meados de 2020, devido à pandemia de Covid-19, foi logo compensada nos meses seguintes.

Diante desse cenário, o PLDO 2022 espera, para o próximo ano, crescimento da receita total estadual em aproximadamente 7,2%, ao mesmo tempo em que declara que as despesas foram estimadas em equilíbrio. Dessa forma, espera-se para Pernambuco, em 2022, um resultado primário positivo (R\$ 439,6 milhões) de 1,2% das receitas primárias. Esse parâmetro será aprofundado no item 9.1.



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

O artigo 32 do PLDO 2022 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 da fonte de recursos nº 0101 – Recursos Ordinários da Administração Direta.

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.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consideram-se recursos de destinação livre aqueles cuja alocação pode atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.¹² No caso em análise, os recursos da fonte 0101 são incluídos nessa classificação.

No artigo 32, consta que o duodécimo é calculado a partir do orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 para cada Poder ou órgão, acrescido (em caso de créditos adicionais) ou decrescido (em caso de anulação de dotação) do somatório de alterações orçamentárias na fonte 0101.

O ponto de partida é, portanto, a dotação consignada pela Lei nº 17.121/2020 – LOA 2021 na fonte 0101 de cada Poder ou órgão cujos montantes são os seguintes:

Tabela 3 – Orçamento dos Poderes e órgãos na LOA 2021 (R\$ 1,00)

Poder / órgão	Orçamento fixado na LOA 2021 (Fonte 0101)
Assembleia Legislativa	602.514.700
Tribunal de Justiça	1.550.350.900
Ministério Público	554.993.900
Tribunal de Contas	457.229.900
Defensoria Pública	199.096.600

Fonte: LOA 2021.

¹² Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição. Página 137. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso: 04/08/2021.



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

Os créditos adicionais, por sua vez, são alterações da própria lei orçamentária, somando ou subtraindo valores às dotações inicialmente fixadas. Ordinariamente, os créditos adicionais são decorrentes de:¹³

- 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 2022 não considera os créditos adicionais abertos por meio de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação da fonte 0101, 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 Poderes, de acordo com o § 4º do artigo 32 combinado com o § 6º do artigo 54, ambos do PLDO 2022.

Na sequência, aplica-se o percentual do crescimento da receita líquida da fonte 0101 estimado pelo Poder Executivo para 2022. Ou seja, é o total da receita dessa fonte deduzido das transferências constitucionais aos municípios, conforme dispõe o § 2º daquele mesmo artigo 32.

Assim, caso o artigo 32 do PLDO 2022 seja aprovado na íntegra, o cálculo da dotação orçamentária para o exercício de 2022 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:

¹³ Artigo 43, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e artigo 166, § 8º, da Constituição federal.



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

Orçamento da LOA 2021 (exceto emendas parlamentares)
+ / -
Alterações orçamentárias da fonte 0101 realizadas até 31/08/2021 (exceto créditos adicionais de superávit financeiro ou excesso de arrecadação)
X
% crescimento da receita líquida da fonte 0101 estimado para 2022 (total dessas receitas subtraídas das transferências constitucionais aos municípios)
=
DUODÉCIMOS DOS PODERES / ÓRGÃOS PARA 2022 (FONTE 0101)

Ainda vale destacar que, exclusivamente para o Poder Judiciário, serão incorporados aos duodécimos 17% da previsão de receita do Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco (FERM-PJPE) no exercício financeiro de 2022, conforme dispõem o § 5º do artigo 32 do PLDO e o artigo 2º da Lei nº 17.124/2020.

As demais disposições referentes aos duodécimos apenas reproduzem as normas da LDO 2021, exigindo cumprimento de outros dispositivos do projeto quanto à programação orçamentária e replicando o artigo 129 da Constituição estadual, ao afirmar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.



4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura das disposições presentes na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o artigo 25 do PLDO 2022, 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 2022 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 2022, repetindo a citada lei, traz disciplinamento do assunto no § 6º do artigo 25.

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

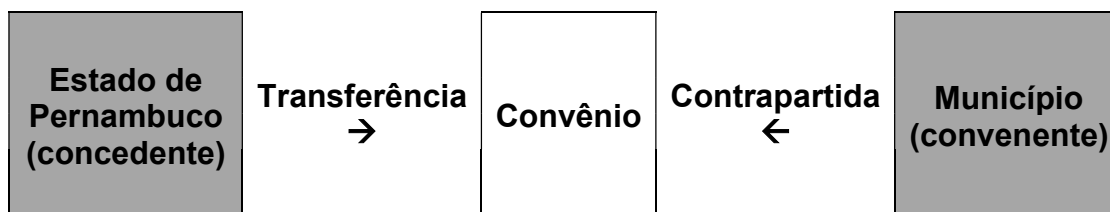
Em relação à previsão orçamentária de contrapartida, a LRF, no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, estabelece a necessidade de sua previsão para a realização da transferência de recursos.

Contrapartida é a parcela de contribuição do conveniente na realização do convênio. Assim, o § 2º do artigo 25 do PLDO 2022 busca que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecida em percentuais sobre o valor previsto nos convênios ou nos instrumentos congêneres. Frisa-se que, excepcionalmente, a contrapartida financeira poderá ser substituída por



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

Fluxograma 2 – Transferência e contrapartida de convênios



Fonte: PLDO 2022.

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 2022, 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 do secretário da Casa Civil.



5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

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

A LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado¹⁴:

- 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 2022 repetiu a totalidade das disposições da LDO 2021, inclusive a

¹⁴ Artigo 26 da LRF.



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

regra que obriga órgãos ou entidades concedentes e convenientes a enviar, bimestralmente, os instrumentos de formalização das parcerias celebradas à Secretaria da Controladoria Geral do Estado.

Além disso, o PLDO 2022 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 2022 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 2022 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 4 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de transferência	Exigências	Dispositivo Legal
Subvenções Sociais	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Destinação a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação	Art. 43 do PLDO 2022
	Prestação de atendimento direto ao público	Art. 43 do PLDO 2022
	Registro junto ao Conselho Estadual de Políticas Públicas	Art. 43 do PLDO 2022
	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 2022
Subvenções Econômicas	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2022
	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 2022
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2022

Fontes: LRF, Lei Federal nº 4.320/1964 e PLDO 2022 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2022 também prevê outras duas espécies de transferência de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

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



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

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 conterá o objeto e o prazo do termo de formalização da parceria.

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

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

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

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

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

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

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2022:



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 2022 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 2022 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.



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.¹⁵

Em 2021, a reserva parlamentar corresponde a 0,43% da receita corrente líquida (RCL)¹⁶ de 2019, contabilizada em R\$ 25,34 bilhões. Na prática, o Poder Executivo reservou exatamente R\$ 108.966.200 do orçamento estadual para financiar as emendas individuais impositivas, resultando em R\$ 2.223.800 para cada parlamentar.

O artigo 54 do PLDO 2022 usa uma metodologia similar. Contudo, o percentual foi modificado para 0,5%, aplicado sobre a RCL apurada no ano passado, cumprindo, assim, o inciso III do art. 65 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Pernambuco. Com isso, a reserva parlamentar para o próximo exercício deve crescer 25% em relação a 2021 e alcançar R\$ 136.195.500. A cota será de R\$ 2.779.500 por deputado. Ou seja, haverá um acréscimo individual de R\$ 555.700 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 2022 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.

¹⁵ Artigo 123-A da Constituição estadual.

¹⁶ Art. 54 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.



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

Tabela 5 – Valor mínimo das emendas parlamentares impositivas

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

Fonte: Artigo 54, § 5º, do PLDO 2022.

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;
- Habitação; ou
- Ciência e tecnologia.

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



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

Nessa classificação, a função orçamentária¹⁷ é a que mais se aproxima do conceito de área temática. Tanto é que o § 4º do artigo 54 proposto destaca que os recursos só poderão ser alocados conforme classificação funcional de despesa, salvo os destinados aos convênios e à infraestrutura hídrica, urbana e rural. Nesse sentido, segue exemplo hipotético para a área temática de educação:

Deputado propõe emenda de R\$ 100 mil ao PLOA 2022 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 2022, o parlamentar verifica que a ação corresponde à função 12-Educação. Logo, a emenda atenderá às exigências da futura LDO 2022, que relacionará a educação como área temática, caso o projeto seja assim aprovado.

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. É provavelmente por isso que ela não está relacionada na supracitada regra do § 4º do artigo 54.

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

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

¹⁷ A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde e defesa. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 8ª edição. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso: 05/08/2021. Página 73.



convênio em questão.

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

Por fim, se o objeto de uma emenda não for enquadrado em alguma daquelas áreas temáticas definidas pelo PLDO 2022, 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 2022, 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.

Nesse sentido, o § 2º do artigo 54 do PLDO 2022 prevê que a destinação de recursos de emendas parlamentares individuais a entidades do setor privado deverá observar o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014.

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

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

As duas normas citadas consagram a prática de chamamento público¹⁸ com o objetivo de celebração da parceria. No entanto, ambas afastam a exigência quando

¹⁸ 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.



os termos de colaboração ou de fomento envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.¹⁹

Assim, o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares se houver a indicação da entidade beneficiária.²⁰ 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 2021.

6.4 Destinação de recursos a municípios

O PLDO 2022 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 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 de²¹:

- 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

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

²⁰ 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.

²¹ Rol do artigo 25, §1º, inciso IV, da LRF.



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

em restos a pagar e de despesa total com pessoal;

- Previsão orçamentária de contrapartida.

Ou seja, o PLDO 2022 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:

Tabela 6 – 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 2022 e artigo 25, § 1º, inciso IV, da LRF.

6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar

O PLDO 2022 almeja garantir que a execução orçamentária e financeira das



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

emendas ocorra de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares.²²

Além disso, assegura que o Poder Executivo inscreverá em restos a pagar²³ os valores das emendas parlamentares empenhadas e não pagas que se verifiquem no final de cada exercício, em sintonia com o § 4º do art. 123-A da Constituição estadual, dispositivo acrescido pela Emenda Constitucional nº 44, de 27 de dezembro de 2018.

Sendo assim, podemos concluir 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 7 – Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar

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

Fontes: Artigo 55, parágrafo único, do PLDO 2022 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 49.544/2020, que dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2020, confirmou essa prática.²⁴

²² Conforme o artigo 56, inciso I, do PLDO 2022, considera-se equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

²³ 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.

²⁴ O artigo 11 do Decreto nº 49.544/2020 veda a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2020. A consequência foi o cancelamento dos empenhos que ainda não foram liquidados.



6.6 Impedimentos de ordem técnica

O inciso II do artigo 56 do PLDO 2022 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 do Poder Legislativo, garantindo, portanto, a publicidade dessa etapa do processo.

Além disso, deverá ser enviado à CFOT, a cada três meses, relatório com



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

indicação dos impedimentos técnicos, as justificativas e as condições para saneamento.

Por outro lado, o § 2º do artigo 57 do PLDO 2022 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 2021, 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 2022, mediante requerimento da CFOT ao Poder Executivo.

O § 4º do artigo 57 do PLDO 2022 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.²⁵ 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 2022;
- 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.

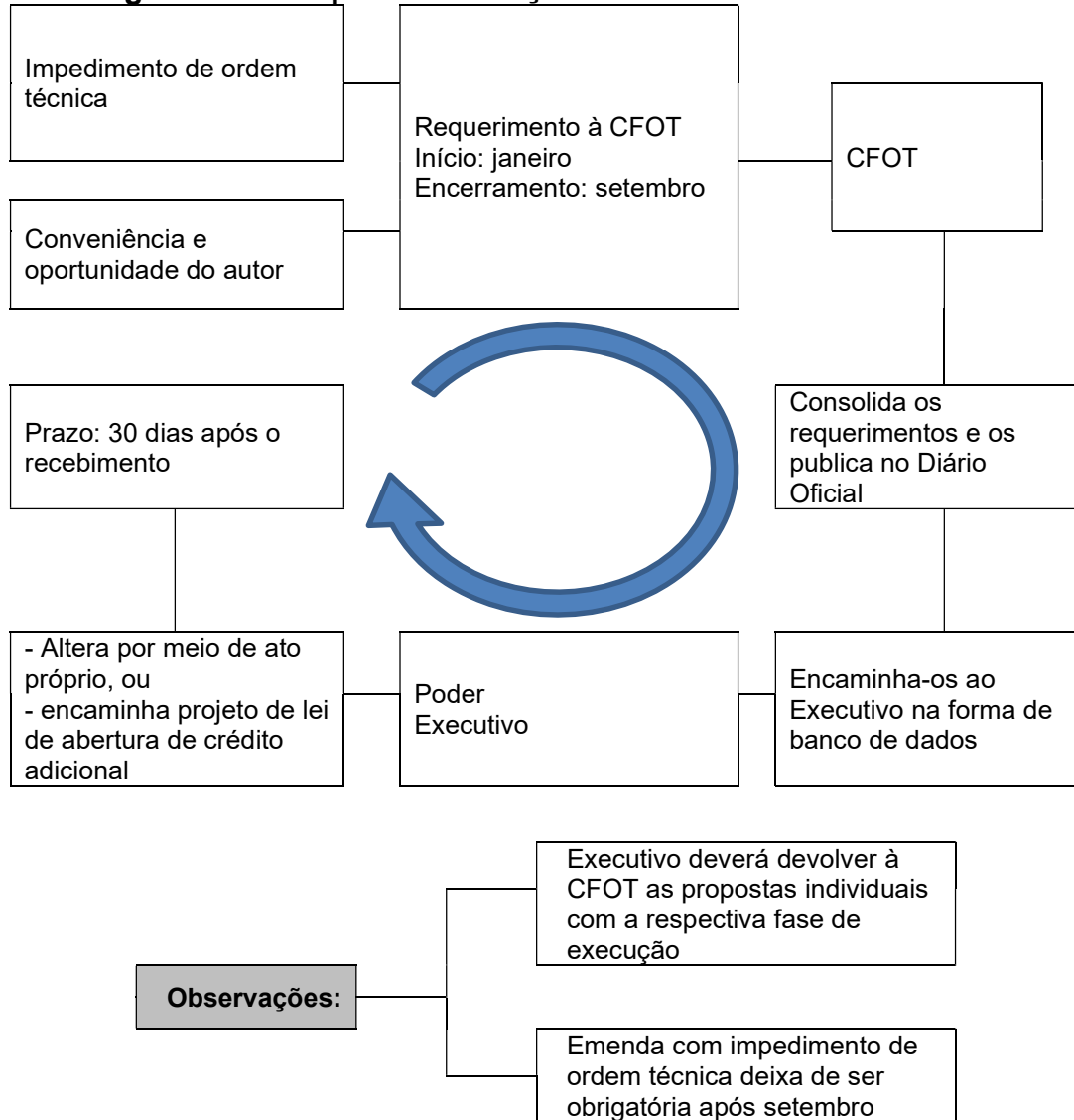
Finalmente, o Poder Executivo deverá devolver à CFOT, na forma de banco de dados, as propostas individuais, indicando a fase de execução em que cada uma se encontra.

²⁵ 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. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

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

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

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

[...]

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

Nesse sentido, os incisos I e II do artigo 58 do PLDO estadual 2022 concedem essa autorização exigida constitucionalmente, de forma genérica, pois fazem remissão à lei estadual específica em cada caso. Aliás, esse é o método vigente em 2021.

A título de comparação, o PLDO federal de 2022, no inciso IV do seu artigo 109, remete essa autorização a um anexo específico da LOA federal. Com isso, espera-se que a LOA federal descreva o montante das quantidades e dos limites orçamentários para concessão de vantagens e aumentos de remuneração dos servidores civis e militares e dos seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de cargos públicos.

De volta à esfera estadual, destaca-se a 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.

As demais disposições sobre despesas com pessoal e encargos sociais repetem as normas da LDO 2021. 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.



8. TRANSPARÊNCIA

No PLDO 2022, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 70 da LDO 2021, 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 2022, 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 2022 de Pernambuco concentra todas as disposições relativas à transparência em um único artigo, a redação final do PLDO 2022 da União, já apreciado pelo Congresso Nacional (ainda pendente da sanção ou veto presidencial), apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema, contando com 16 artigos distribuídos em duas seções. Essa comparação sugere que há espaço para avançar nas disposições que tratam sobre a transparência orçamentária na peça de diretrizes orçamentárias pernambucana.



9. ANEXO I - METAS FISCAIS

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

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

Cada um desses demonstrativos será analisado a seguir, a começar pela definição das metas fiscais anuais, para o exercício de 2022 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.²⁶

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

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

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

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

Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO descontando-se os efeitos da inflação, ou seja, é o valor em termos reais. Ele possibilita a comparação com os valores praticados no ano de tramitação do próprio PLDO, nesse caso, com o exercício de 2022.

Para 2022, o AMF do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

Tabela 8 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2022) Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	44.001.469	42.411.055	0,550	149,371
Receitas Primárias (I)	37.382.912	36.031.722	0,467	126,903
Despesa Total	43.411.265	41.842.183	0,542	147,367
Despesas Primárias (II)	36.943.273	35.607.974	0,462	125,411
Resultado Primário (I-II)	439.639	423.748	0,005	1,492
Resultado Nominal	-139.557	-134.513	-0,002	-0,474
Dívida Pública Consolidada	15.546.106	14.984.199	0,194	52,774
Dívida Consolidada Líquida	11.853.287	11.424.855	0,148	40,238

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2022).

²⁶ Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, página 60. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 04/08/2021.



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

Conforme explicado, os valores correntes estão em termos nominais de 2022, ou seja, não descontam a inflação projetada. Já os valores constantes tomam como base os valores praticados na economia no mês de junho de 2021.

Comparando-se os valores correntes e constantes apresentados no quadro, pode-se concluir que o governo estadual trabalha com uma previsão de inflação de 3,75% para 2022, embora o PLDO da União mencione 3,5%, mesmo percentual da meta fixada para o ano.²⁷

Quanto aos dados da tabela, a receita total foi estimada em R\$ 44,0 bilhões. Conforme o texto explicativo mencionado no AMF do PLDO 2022, o governo estima um crescimento aproximado de 7,2% 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 3,3% de suas receitas totais em 2022.

A partir desse crescimento do volume de receita, Pernambuco espera obter um resultado primário positivo em 2022, com superávit estimado em R\$ 439,6 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 déficit nominal de R\$ 139,6 milhões em 2022, apontando que as despesas financeiras devem superar as receitas financeiras.

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

Por definição,²⁸ a DC corresponde ao montante total das obrigações financeiras do estado, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes

²⁷ Resolução CMN nº 4.724/2019.

²⁸ Artigo 29, inciso I, da LRF.



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

de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.²⁹ Já a DCL representa o montante da DC deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.³⁰

A próxima tabela mostra a projeção dos principais dados trazidos pelo primeiro demonstrativo do AMF, considerando apenas os valores constantes, ou seja, baseados nos preços de junho de 2021.

Tabela 9 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2022-2024)

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes			Variação % (2022-2024)
	2022	2023	2024	
Receita Total	42.411.055	43.003.550	44.220.726	4,3%
Receitas Primárias (I)	36.031.722	36.597.030	37.675.241	4,6%
Despesa Total	41.842.183	42.456.561	43.664.492	4,4%
Despesas Primárias (II)	35.607.974	36.006.342	37.000.894	3,9%
Resultado Primário (I-II)	423.748	590.688	674.347	59,1%
Resultado Nominal	-134.513	37.475	125.432	-193,2%
Dívida Pública Consolidada	14.984.199	13.963.443	12.850.721	-14,2%
Dívida Consolidada Líquida	11.424.855	10.708.757	9.599.221	-16,0%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2022).

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 um bom comportamento nas contas públicas para os próximos três anos. Em termos reais, estimou-se que as receitas primárias crescerão 4,6%, enquanto as despesas primárias devem aumentar 3,9% 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.

²⁹ Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

³⁰ Artigo 2º, inciso V, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001



9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O segundo demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais - AMF do PLDO 2022 faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2020.

Tabela 10 – Cumprimento das metas de 2020

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2020 (a)	II - Metas Realizadas em 2020 (b)	Variação (II-I)	
			Valor	%
			(c) = (b-a)	(c/a)*100
Receita Total	39.741.310,00	39.600.184,52	-141.125,48	-0,4%
Receitas Primárias (I)	32.986.411,50	33.581.638,71	595.227,21	1,8%
Despesa Total	39.741.310,00	38.574.999,43	-1.166.310,57	-2,9%
Despesas Primárias (II)	32.283.623,30	31.525.606,15	-758.017,15	-2,3%
Resultado Primário (I-II)	702.788,20	2.056.032,56	1.353.244,36	192,6%
Resultado Nominal	279.700,90	1.563.596,48	1.283.895,58	459,0%
Dívida Pública Consolidada	15.028.177,45	17.186.972,92	2.158.795,46	14,4%
Dívida Consolidada Líquida	13.042.455,90	13.081.473,27	39.017,37	0,3%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2022).

A tabela acima evidencia que o resultado primário realizado superou a meta traçada para o exercício de 2020. Enquanto a LDO 2020 havia previsto um superávit primário de R\$ 702,79 milhões, o governo do estado apurou um superávit de R\$ 2,06 bilhões. Ou seja, o resultado aferido foi quase três vezes melhor que a meta prevista.

Importante notar que esse resultado foi alcançado pelo conjunto do aumento da arrecadação de receitas primárias, que ficaram 1,8% acima da previsão, com a constrição das despesas primárias, que atingiram um montante 2,3% abaixo do previsto.

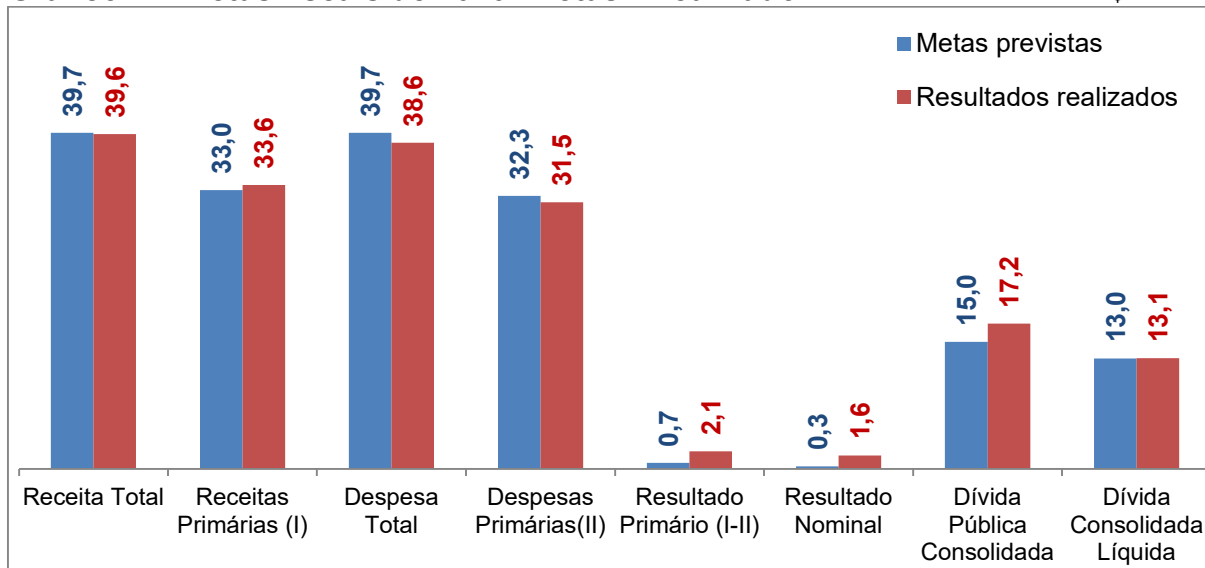
Resultado similar ocorreu com o resultado nominal, visto que o superávit aferido (R\$ 1,56 bilhão) foi mais de 5,5 vezes superior à meta prevista (R\$ 279,7 milhões).

As metas previstas e os resultados alcançados em 2020 estão sintetizados no gráfico subsequente:



Gráfico 2 – Metas fiscais de 2020: metas X realizado

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2022).

Em resumo, esse demonstrativo revela que:

- As receitas totais ficaram bastante próximas do projetado, enquanto as despesas totais foram menores que o esperado. Assim, observou-se um superávit na execução orçamentária, da ordem de R\$ 1,02 bilhão;
- As despesas primárias ficaram aquém do valor previsto, ao passo que as receitas primárias ficaram acima do esperado. Esse fator resultou na geração de um significativo superávit primário, bastante superior à meta prevista na LDO 2020.
- Os indicadores da dívida estadual, a DC e a DCL, fecharam o exercício de 2020 em patamares acima 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 resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política



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

econômica nacional.³¹

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

O PLDO 2022 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 2021 para possibilitar a comparação temporal.

Tabela 11 – Metas atuais e de exercícios anteriores

Em R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Receita Total	40.069.756	41.847.599	40.737.672	42.411.055	43.003.550	44.220.726
Receitas primárias (I)	38.452.190	34.734.691	33.260.011	36.031.722	36.597.030	37.675.241
Despesa Total	40.069.756	41.847.599	40.737.672	42.411.055	43.003.550	44.220.726
Despesas primárias (II)	38.561.910	33.994.655	32.646.703	35.607.974	36.006.342	37.000.894
Resultado primário (III) = (I - II)	-109.720	740.036	613.308	423.749	590.688	674.347
Resultado nominal	753.053*	294.525	60.828	-134.513	37.476	125.432
Dívida pública consolidada	17.082.927	15.824.671	17.230.168	14.984.199	13.963.443	12.850.721
Dívida consolidada líquida	15.167.209	13.733.706	16.002.422	11.424.855	10.708.757	9.599.221

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2022).

* O sinal do valor do exercício 2019 foi ajustado 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, com exceção do exercício de 2019, Pernambuco mantém um viés positivo na fixação das suas metas de resultado primário. Em relação ao resultado nominal, o exercício de 2022 é o único da série em que o governo espera um déficit.

O gráfico abaixo traz a evolução das metas traçadas para as receitas primárias e as despesas primárias entre 2019 e 2024.

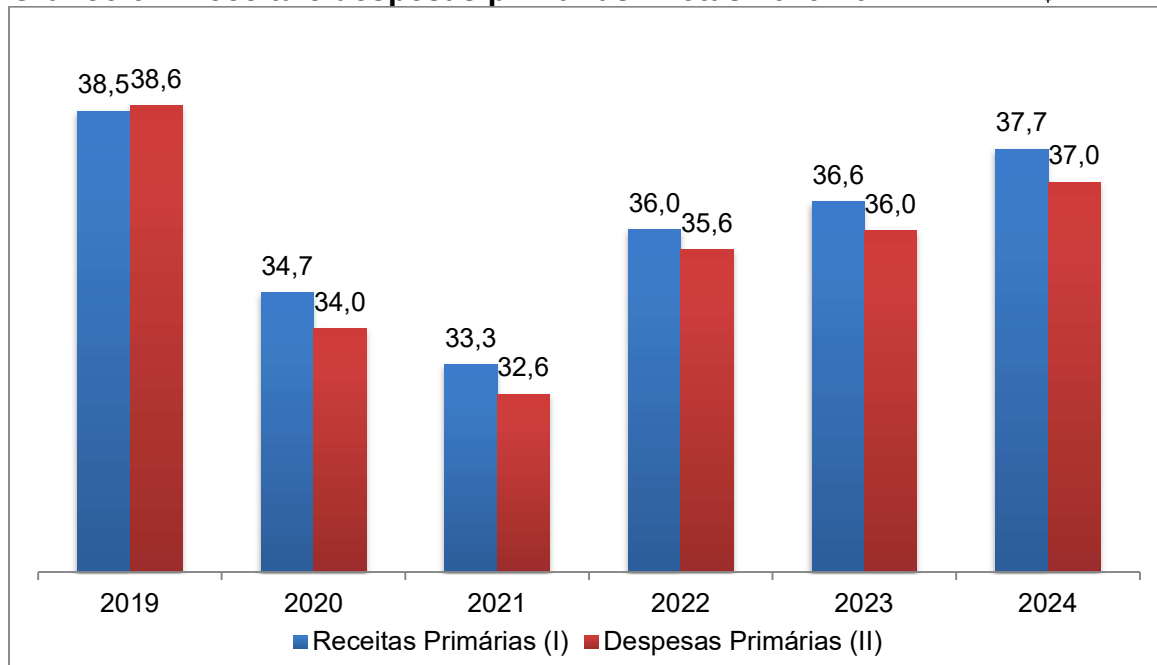
³¹ Artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF.



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

Gráfico 3 – Receita e despesas primárias: metas 2019-2024

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2022).

Pode-se observar que as metas para 2022 representam um relevante avanço nas receitas primárias (8,3%) e nas despesas primárias (9,1%) em relação às metas do ano anterior. Esse movimento deve-se, provavelmente, a efeitos da pandemia de Covid-19 que eram esperados para o exercício de 2021, e que o Governo prevê que devem estar superados a partir de 2022.

Vê-se, também, que o estado espera gerar sucessivos superávits primários nos próximos anos. Com base nisso, é possível inferir que o governo buscará manter uma política fiscal cautelosa nesse período. Esse cenário está alinhado à exposição do governo no próprio PLDO 2022, a qual revela que:

Esse comportamento exigirá dos diversos Poderes do Estado a preservação das políticas de Racionalização de Gastos, que deverão ser mantidas nos próximos exercícios.

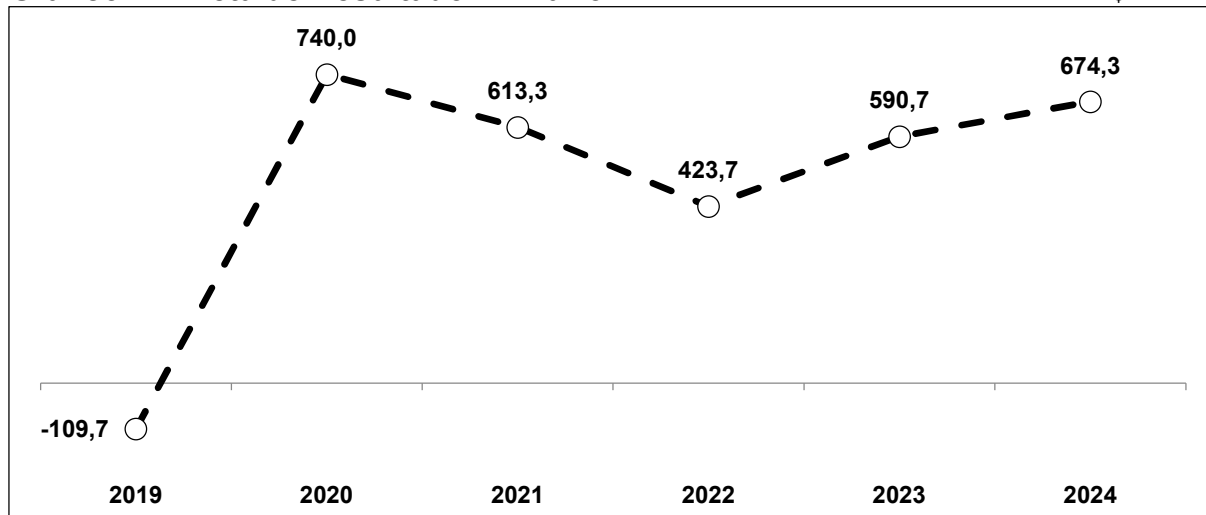
O próximo gráfico mostra que o resultado primário previsto para 2022 revela uma tendência de metas superavitárias para Pernambuco, iniciada em 2020. Após o estabelecimento de meta primária deficitária em 2019, projeta-se a obtenção de superávits primários em todo o período 2020 - 2024.



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

Gráfico 4 – Meta de Resultado Primário

R\$ bilhões

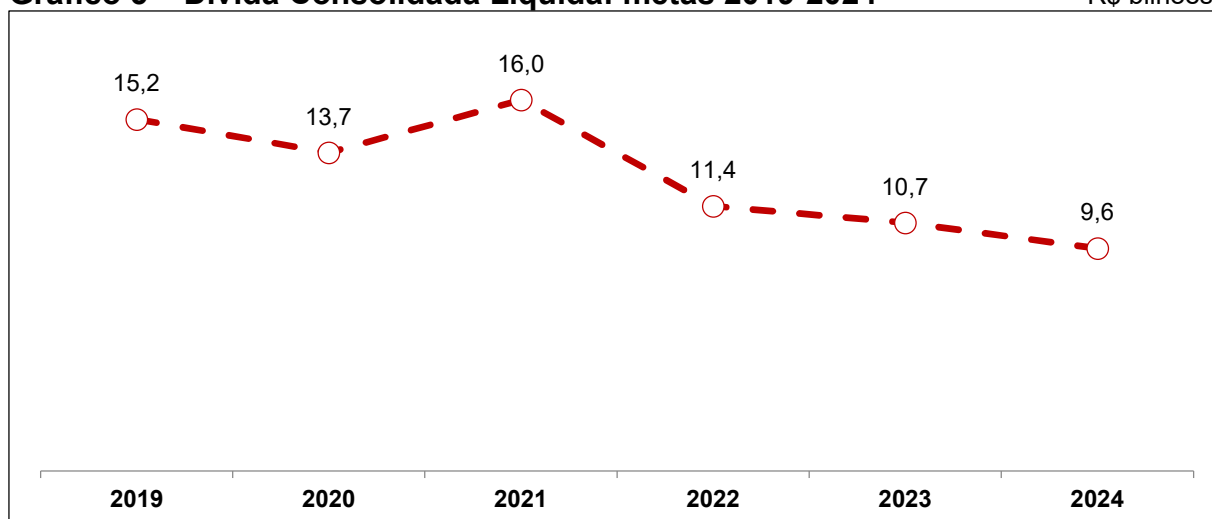


Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2022).

Interessante notar, por fim, o comportamento das metas traçadas para a Dívida Consolidada Líquida (DCL) no período entre 2019 e 2024. A meta para 2022 representa uma redução de 28,6% em relação à previsão de 2021. Para os anos subsequentes, espera-se uma redução gradativa da dívida estadual.

Gráfico 5 – Dívida Consolidada Líquida: metas 2019-2024

R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2022).



9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS

O 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO 2022 trata da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares. Segundo o MDF³², o objetivo do demonstrativo é atender ao estabelecido no artigo 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, que assim dispõe:

Art. 4º [...]

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

[...]

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

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

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

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

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

³² Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, página 128. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576. Acesso: 04/08/2021.



9.4.1 Plano Financeiro e o Sistema de Proteção Social dos Militares

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

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

Tabela 12 – Receitas e despesas do Plano Financeiro dos servidores civis – 2018 a 2020

R\$ milhares

RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO - RPPS (Funafin)	2018	2019	2020
Receitas de Contribuições – Patronal e dos Servidores (I)	2.643.544	2.636.982	2.417.369
Despesas com benefícios previdenciários (II)	4.559.906	4.767.275	4.765.611
Resultado Previdenciário - Servidores Civis (III = I - II)	-1.916.362	-2.130.294	-2.348.242

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2020.

Os dados acima demonstram o caráter deficitário do RPPS pernambucano nos últimos anos. Somente em 2020, do total de despesas do regime, 49,3% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas **não previdenciárias** do Tesouro Estadual. Em outras palavras, quase metade dos gastos ligados ao RPPS não foi custeada com as receitas previdenciárias, essencialmente representadas pela soma das contribuições individuais e patronais.

Observa-se ainda que houve gradual queda real (considerando-se a inflação) da arrecadação do RPPS entre 2019 e 2020 (8,3%). Por outro lado, as despesas com benefícios aos civis não cresceram em 2020.

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.



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

Até julho de 2020, os servidores contribuíam com a alíquota de 13,5% sobre a base de cálculo. A partir de agosto, a alíquota passou a ser de 14%. Os inativos e pensionistas civis cujos benefícios ultrapassam o valor máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente equivalente a R\$ 6.433,57, também contribuem para o regime, mas aplica-se o percentual somente na parcela que ultrapassar esse teto.

Além disso, a contribuição patronal (do próprio Estado de Pernambuco) equivale a 28% da remuneração total do servidor. A tabela seguinte resume essas informações:

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

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos Civis	13,5% até julho de 2020 14% a partir de agosto de 2020	A remuneração do servidor
Beneficiários Civis	13,5% até julho de 2020 14% a partir de agosto de 2020	A parcela do benefício que ultrapassa o teto do RGPS
Contribuição do Estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	27% até julho de 2020 28% a partir de agosto de 2020	A remuneração dos servidores ativos civis

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

Além do plano de custeio, é fundamental analisar a base cadastral previdenciária do Estado. As tabelas da base, publicadas junto com o PLDO 2022, apresentam o custo médio mensal e o número de participantes do RPPS, segregando as informações entre os ativos e os beneficiários (aposentados e pensionistas).

De acordo com o PLDO 2022, em dezembro de 2020, o número total de participantes do Plano Financeiro dos Servidores Civis era de **150.865**, sendo 49,5% ativos e 50,49% beneficiários (aposentados e pensionistas).

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



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

Tabela 14 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria – Plano Financeiro dos Servidores

Categoria	Item	Ativos (A)	Aposentados e pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Professores	Quantidade	19.745	30.531	0,65
	Remuneração/benefício médio	R\$ 4.054,57	R\$ 3.671,70	1,10
	Idade estimada para aposentadoria	55,9	-	-
Demais categorias	Quantidade	54.944	45.645	1,20
	Remuneração/benefício médio	R\$ 6.205,80	R\$ 5.416,29	1,15
	Idade estimada para aposentadoria	60,9	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

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 (1,20) é consideravelmente maior em relação aos profissionais do magistério (0,65). 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 o número relevante de professores contratados por tempo determinado (que não integram o RPPS).³³
- A idade média estimada para concessão de aposentadoria aos servidores comuns é cinco anos maior que a de professores e militares.

Por fim, destacam-se os resultados da 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 2022:

³³ Segundo o Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, em dezembro de 2020, eram 15.070 professores temporários vinculados à Secretaria de Educação, equivalente a 42,29% do total.



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

Tabela 15 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Plano Financeiro Previdenciário dos Servidores Cíveis do Estado de Pernambuco

Benefício	Pessoal Civil (em R\$)
Benefícios concedidos (aposentados e pensionistas em 31/12/2020)	
1) Aposentadorias	33.303.201.283
2) Pensões por morte	20.921.559.905
3) Benefícios concedidos (1+2)	54.224.761.188
Benefícios a conceder (futuros aposentados e pensionistas)	
4) Aposentadorias	37.258.763.694
5) Pensões	9.584.230.907
6) Benefícios a conceder (4+5)	46.842.994.601
7) Custo total (3+6)	101.067.755.789
Receitas Previdenciárias	
8) Receitas de contribuições futuras (patronal e dos servidores ativos)	17.180.172.057
9) Receitas de contribuições sobre benefícios concedidos	1.967.982.607
10) Receitas de contribuições sobre benefícios a conceder	1.923.872.170
11) Receitas de compensações previdenciárias	5.924.459.766
12) Receita Total (8+9+10+11)	26.996.486.599
Resultado Atuarial	
13) Resultado Atuarial (12-7)	-74.071.269.189

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

A tabela informa que o estado de Pernambuco possui um passivo atuarial equivalente a R\$ 101,1 bilhões relacionados somente ao Plano Financeiro dos Servidores Cíveis. O balanço atuarial do plano também apresenta a projeção de receitas e de compensações financeiras, que totalizam R\$ 27,0 bilhões.

Dessa forma, o déficit atuarial previsto é de R\$ 74,1 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



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

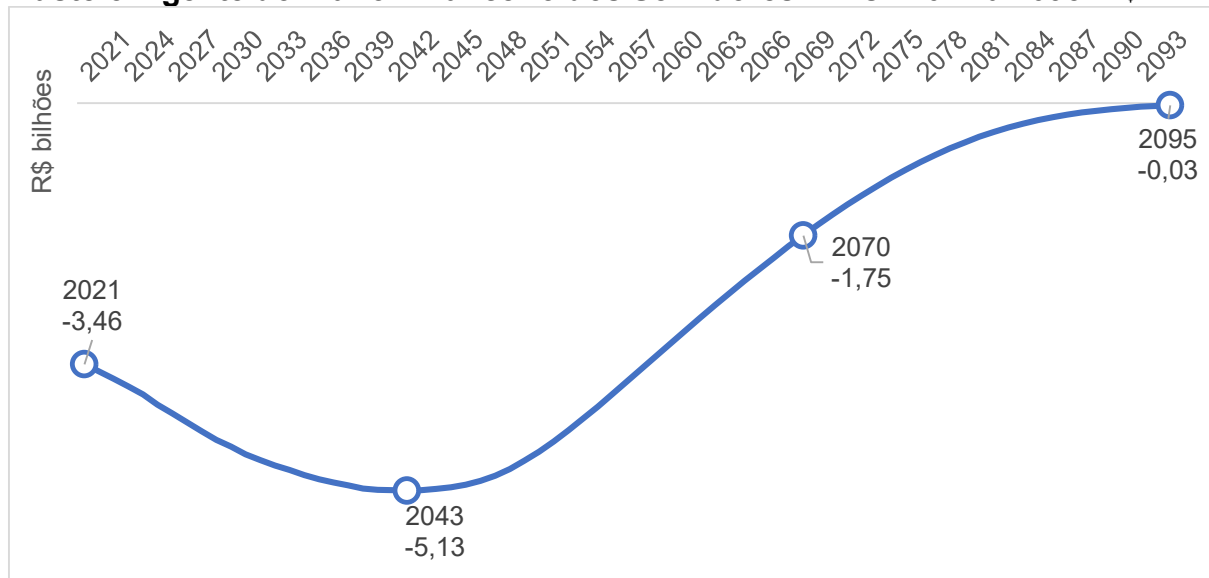
no final de março de 2020. A partir de então, os novos servidores estão vinculados a outro fundo previdenciário.³⁴

O resultado da avaliação também pode ser encontrado por meio da projeção atuarial, que 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 previsão de receitas e despesas do regime de previdência no longo prazo e procura dimensionar o impacto fiscal no ente com o passar do tempo, auxiliando o planejamento da necessidade de financiamento do RPPS.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial encontrada no PLDO 2022:

Gráfico 6 – Projeções de resultado previdenciário considerando o Plano de Custeio vigente do Plano Financeiro dos Servidores Cíveis - 2021 a 2095 R\$ bilhões



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

Analisando o gráfico, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2043, o menor valor da série: R\$ 5,1 bilhões negativos.

³⁴ Até 2019, o único fundo ligado ao RPPS que estava em funcionamento no Estado de Pernambuco era o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco. Desde o fim de março de 2020, os servidores que tomarem posse estarão vinculados ao Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Os dois fundos existirão e funcionarão concomitantemente.



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

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

9.4.2 Sistema de Proteção Social dos Militares

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

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

Tabela 16 – Receitas e despesas do RPPS dos militares (2018 e 2019) e do Sistema de Proteção Social dos militares (2020)

R\$ milhares			
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO (SPSM)	2018	2019	2020
Receitas de Contribuições - Militares (IV)	264.145	277.078	267.774
Despesas com benefícios previdenciários - Militares (V)	1.690.473	1.773.010	1.826.321
Resultado (VI = IV - V)	-1.426.328	-1.495.932	-1.558.547

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2020.

Observa-se, a partir da tabela acima, que a mudança promovida em 2020 não modificou a tendência de crescimento do déficit do regime de proteção previdenciária dos militares. Em 2020, do total de despesas do regime, 85,3% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Plano Financeiro (49,3%). Assim, quase a totalidade dos gastos do SPSM foi custeada com recursos de fora do sistema, como os impostos, as taxas e as transferências constitucionais.

Nota-se, ainda, que o resultado mais negativo foi decorrente da queda na arrecadação entre 2019 e 2020 (3,4%) e de um aumento de 3% das despesas com benefícios destinados aos militares.



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

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

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

A tabela seguinte resume essas informações:

Tabela 17 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do Sistema de Proteção Social dos Militares

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
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 2022).

A respeito da base cadastral do SPSM, o demonstrativo do PLDO 2022 traz as informações da data de dezembro de 2020. O total de participantes do sistema era de **41.496**, sendo 46,4% ativos e 53,6% beneficiários.

Tabela 18 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

Categoria	Item	Ativos (A)	Aposentados e pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Militares	Quantidade	19.273	22.223	0,87
	Remuneração/benefício médio	R\$ 5.426,73	R\$ 6.234,22	0,87
	Idade estimada para aposentadoria	52,3	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

É interessante notar que a remuneração dos aposentados militares é maior que a dos ativos, o que não foi observado no RPPS dos servidores civis. A explicação para o fato está no art. 49, inciso II da Lei Estadual nº 6.783/1974, que garantia ao militar, desde que contasse com mais de 30 anos de serviço, a percepção de remuneração



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

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.³⁵

Por fim, destacam-se os resultados da 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 2022:

Tabela 19 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco

Benefício	Pessoal Militar (em R\$)
Benefícios concedidos (aposentados e pensionistas em 31/12/2020)	
1) Aposentadorias	15.783.778.324
2) Pensões por morte	7.764.622.103
3) Benefícios concedidos (1+2)	23.548.400.427
Benefícios a conceder (futuros aposentados e pensionistas)	
4) Aposentadorias	8.066.106.937
5) Pensões	1.881.596.503
6) Benefícios a conceder (4+5)	9.947.703.440
7) Custo Total (3+6)	33.496.103.867
Receitas Previdenciárias	
8) Receitas de contribuições futuras (patronal e dos servidores ativos)	1.476.993.832
9) Receitas de contribuições sobre benefícios concedidos	2.472.582.045
10) Receitas de contribuições sobre benefícios a conceder	1.044.508.861
11) Receitas de compensações previdenciárias	329.010.414
12) Receita total (8+9+10+11)	5.323.095.153
Resultado Atuarial	
13) Resultado Atuarial (12-7)	-28.173.008.714

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

³⁵ 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 possui.



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

Como demonstra o balanço anterior, o déficit atuarial do SPMS é de R\$ 28,2 bilhões, resultante da diferença entre a projeção de receitas (R\$ 5,3 bilhões) e das despesas (R\$ 33,5 bilhões).

Esse valor, contudo, parece não estar compatível com as regras atuais, já que, entre as hipóteses definidas, não foi considerado que pode haver novas entradas para o sistema (reposição da massa salarial). Segundo o demonstrativo, essa premissa foi assumida porque a Portaria MPS nº 464/2018 não prevê possibilidade de considerar reposição em um plano financeiro, que é o caso do SPSM.

Contudo, a portaria citada aplica-se aos regimes próprios de previdência social – RPPS, que não é o caso do SPSM, como preceitua a Lei Federal nº 13.954/2019:

Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.

§ 1º **Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras** decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que **não tem natureza contributiva**.

Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

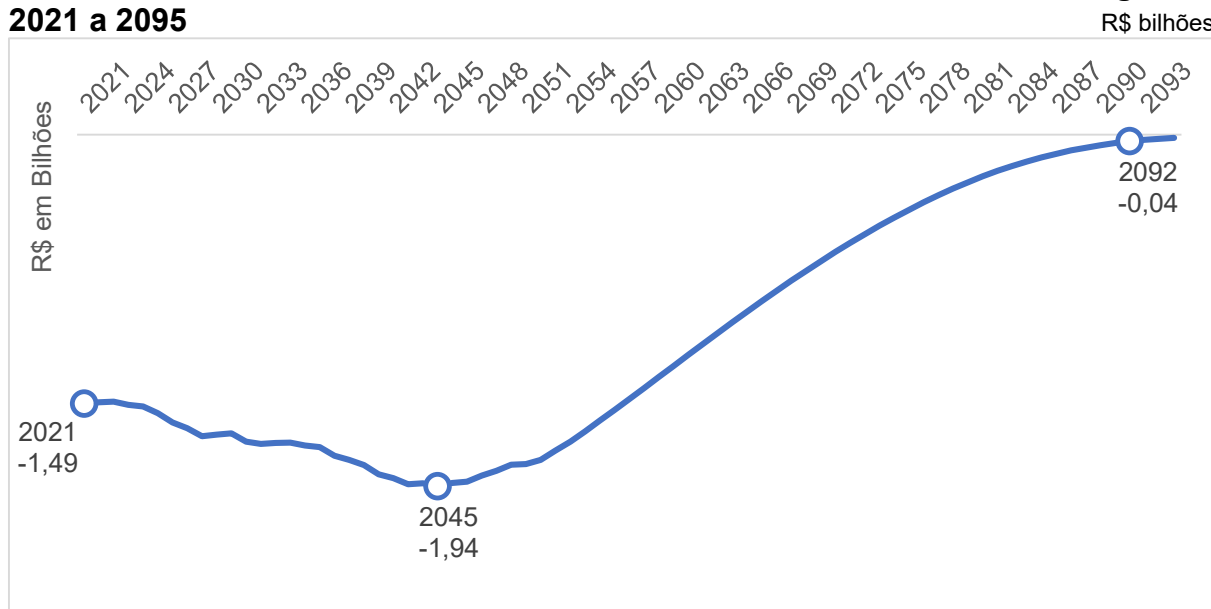
Parágrafo único. **Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios a **legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos**.
(grifos nossos)

Assim, por desconsiderar as receitas futuras dos militares, que continuarão vinculados ao fundo previdenciário anterior, o déficit na tabela 19 será, na verdade, menor que o projetado.

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



Gráfico 7 – Projeções de resultado financeiro do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco, considerando o Plano de Custeio Vigente - 2021 a 2095



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

9.4.3 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar

O Plano Previdenciário, que entrou em funcionamento em abril de 2020³⁶, tem como forma de custeio dos benefícios a capitalização coletiva, na qual o Estado de Pernambuco e os servidores ativos contribuem para que a maior parte dos recursos seja utilizada no futuro (outra pequena parte servirá para o pagamento de benefícios não programados, como a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho ou a pensão por morte).

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

³⁶ Prazo definido pelo art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 423/2019.



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

(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\$ 6.433,57.

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

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

Art. 40. [...]

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

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

Destaca-se ainda que o art. 9º, §6º da 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.

Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS e que entrou em efetivo funcionamento em abril de 2020, por força do art. 3º da Lei Complementar nº 423/2019. Porém, ainda não houve a implementação da previdência complementar, que servirá para tornar possível a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto. Essa implementação deve ocorrer em novembro do ano corrente.



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

Destaca-se que o Funaprev registrou superávit de R\$ 16,1 milhões em 2020, valor equivalente ao total de receitas, já que não houve gastos do plano previdenciário no mesmo ano. O plano de custeio do fundo encontra-se discriminado na tabela seguinte:

Tabela 20 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do Estado de Pernambuco – Plano Previdenciário

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos civis	13,5% até julho de 2019. 14% a partir de agosto de 2020	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS
Beneficiários civis	Pelas regras atuais, não há contribuição dos beneficiários	
Contribuição do Estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

Como já foi afirmado, em 2020, o Plano Previdenciário apresentava somente servidores ativos e não contava com nenhum beneficiário:

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

Categoria	Item	Ativos (A)	Aposentados e pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Professores	Quantidade	34	0	-
	Remuneração/benefício médio	R\$ 5.014,14	-	-
	Idade estimada para aposentadoria	39,6	-	-
Demais categorias	Quantidade	2.303	0	-
	Remuneração/benefício médio	R\$ 3.227,12	-	-
	Idade estimada para aposentadoria	34,7	-	-

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

Quanto à situação atuarial, diferentemente dos outros regimes analisados, o plano apresenta-se em equilíbrio, como demonstra a tabela seguinte:



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

Tabela 22 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco

Benefício	Pessoal Civil (em R\$)
Benefícios Concedidos (aposentados e pensionistas em 31/12/2020)	
1) Aposentadorias	0
2) Pensões por morte	0
3) Benefícios concedidos (1+2)	0
Benefícios a conceder (futuros aposentados e pensionistas)	
4) Aposentadorias	12.416.403.181
5) Pensões	2.015.636.091
6) Benefícios a conceder (4+5)	14.432.039.272
7) Custo Total (3+6)	14.432.039.272
Receitas Previdenciárias	
8) Receitas de contribuições futuras (patronal e dos servidores ativos)	20.519.700.794
9) Receitas de contribuições sobre benefícios concedidos	0
10) Receitas de contribuições sobre benefícios a conceder	11.409.755
11) Receitas de compensações previdenciárias	44.744.651
12) Receita total (8+9+10+11)	20.575.855.200
13) Patrimônio do plano	16.149.280
Resultado Atuarial	
14) Resultado Atuarial (13+12-7)	6.159.965.208

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

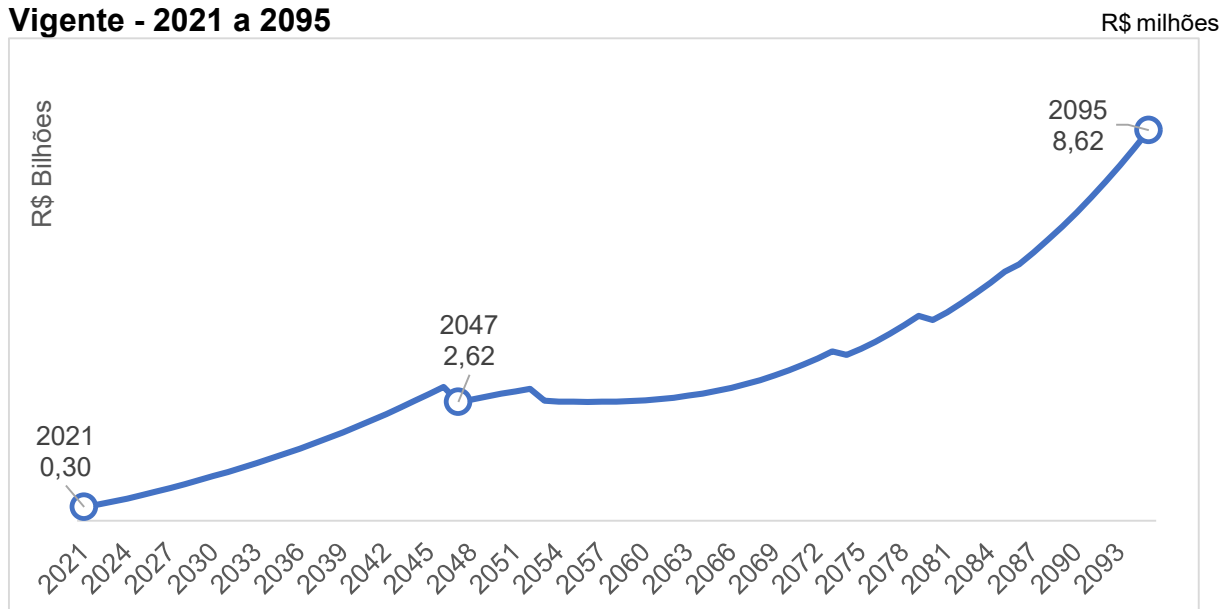
Assim, o balanço atuarial do Plano Previdenciário apresenta um superávit de R\$ 6,16 bilhões.

Por fim, em relação à projeção atuarial, observa-se um crescimento do superávit esperado ao longo dos anos. Contudo, nos “Resultados da Projeção Atuarial”, há a afirmação de que, a partir de 2055, o montante anual das despesas com benefícios ultrapassará o total de receitas previdenciárias a receber.

Assim, há uma contradição no documento, já que os números projetados parecem levar a um crescimento contínuo do resultado previdenciário, enquanto o texto de análise afirma que haverá déficit em 2055.



Gráfico 8 – Projeções de resultado previdenciário do Plano Previdenciário dos Servidores Cíveis do Estado de Pernambuco, considerando o Plano de Custeio Vigente - 2021 a 2095



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2022).

9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O MDF determina que o demonstrativo será acompanhado da análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações.³⁷

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

³⁷ Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição, página 136. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 07/07/2021.



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

LDO (2022) e nos dois exercícios seguintes (2023 e 2024); 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 2022 a 2024:

Tabela 23 – Estimativa e compensação da renúncia de receita

Em R\$1,00

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorregião	%	Renúncia de receita prevista			Compensação
					2022	2023	2024	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / Peap	RMR	93%	86.003.880	88.153.977	90.357.827	A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício, no início de sua vigência e nos dois seguintes, foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais.
			Mata	4%	3.944.382	4.042.992	4.144.067	
			Agreste	3%	2.826.813	2.897.483	2.969.921	
			São Francisco	0%	0	0	0	
			Sertão	0%	0	0	0	
			TOTAL	100%	92.775.076	95.094.453	97.471.814	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista/ Prodepe	RMR	69%	1.263.356.454	1.294.940.366	1.327.313.875	
			Agreste	15%	268.629.474	275.345.211	282.228.842	
			Mata	13%	228.134.578	233.837.943	239.683.891	
			Sertão	2%	42.721.373	43.789.408	44.884.143	
			São Francisco	1%	20.264.800	20.771.420	21.290.705	
			TOTAL	100%	1.823.106.680	1.868.684.347	1.915.401.455	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo / Prodeauto	Mata	88%	720.144.725	738.148.343	756.602.052	
			RMR	12%	94.192.833	96.547.654	98.961.346	
			Agreste	0%	0	0	0	
			São Francisco	0%	0	0	0	
			Sertão	0%	0	0	0	
			Total	100%	814.337.558	834.695.997	855.563.397	
	Crédito presumido	Setor Industrial de Calçados/ Procalçado	Agreste	61%	636.642	652.558	668.872	
			Mata	0%	0	0	0	
			RMR	0%	0	0	0	
			São Francisco	39%	414.576	424.941	435.564	
			Sertão	0%	0	0	0	
			Total	100%	1.051.219	1.077.499	1.104.437	
	Crédito presumido	Setor Industrial/ Proind	Agreste	20%	11.989.028	12.288.754	12.595.973	
			Mata	7%	3.991.812	4.091.607	4.193.898	
			RMR	72%	43.497.863	44.585.310	45.699.942	
			São Francisco	0%	0	0	0	
			Sertão	2%	948.925	972.648	996.965	



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

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorregião	%	Renúncia de receita prevista			Compensação
					2022	2023	2024	
			Total	100%	60.427.628	61.938.319	63.486.777	
TOTAL					2.791.698.161	2.861.490.615	2.933.027.881	
Demais					253.167.626	259.496.817	265.984.237	
TOTAL					3.044.865.787	3.120.987.432	3.199.012.118	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2022).

O valor previsto da renúncia de receita para 2022 é equivalente a 10,3% da última RCL divulgada (referente ao período compreendido entre julho de 2020 e junho de 2021). Para efeitos comparativos, o percentual é maior que os 9,1% previstos para o estado da Bahia, bem como dos 6,1% do estado do Ceará.

Tabela 24 – Estimativa da renúncia de receita e RCL

R\$ milhares

	Renúncia prevista PLDO 2022 (a)	RCL (jul 2020-jun 2021) (b)	% Renúncia Prevista/RCL (a/b)
Pernambuco	3.044.866	29.359.465	10,3%
Bahia	3.927.677	43.136.859	9,1%
Ceará	1.463.686	23.809.751	6,1%

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2022) e RREOs do 3º bimestre 2021.

No que tange ao total de renúncia de receita prevista, observa-se que a previsão para o ano de 2022 é 15,2% superior ao previsto para 2021 e, no ano de 2021, a previsão consignada é maior em 15,0% com relação ao exercício imediatamente anterior.

Por fim, destaca-se que os incentivos fiscais destinados aos setores industrial e comercial atacadista (Prodepe), concentram 59,9% do total de renúncia de receita previsto para o exercício de 2022.

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



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

obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.³⁸

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

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

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa que compensarão essas despesas. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.³⁹

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

Tabela 25 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC

R\$ 1,00

Eventos	Valor previsto LDO 2021	Valor previsto PLDO 2022	Variação
Aumento Permanente da Receita	2.011.565.000,00	2.131.572.300,00	5,97%
(-) Transferências Constitucionais	770.231.600,00	409.420.800,00	-46,84%
(-) Transferências ao Fundeb	497.145.800,00	307.926.200,00	-38,06%
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	744.187.600,00	1.414.225.300,00	90,04%
Redução Permanente de Despesa (II)	0,00	0,00	-
Margem Bruta (III) = (I+II)	744.187.600,00	1.414.225.300,00	90,04%
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	744.187.600,00	1.414.225.300,00	90,04%
Novas DOCC	744.187.600,00	1.414.225.300,00	90,04%
Novas DOCC geradas por PPP	0,00	0,00	-
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0,00	0,00	-

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 8 (PLDO 2022) e LDO 2021.

O PLDO em análise projeta um aumento permanente da receita no exercício de 2022 de R\$ 2,1 bilhões, incremento de 6,0% em relação ao valor projetado na LDO

³⁸ Artigo 17 da LRF.

³⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais – 11ª edição, pág. 148. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 04/08/2021.



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

2021 (R\$ 2,0 bilhões). O demonstrativo esclarece que essa previsão foi elaborada conforme expectativas de crescimento real da atividade econômica, não 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 diminuiu significativamente em relação à LDO anterior (43,4%, considerando as duas espécies de transferência obrigatória).

O quadro aponta, por fim, uma expansão de R\$ 1,4 bilhão em DOCC, valor 90,0% maior àquele previsto na LDO 2021 (esse percentual elevado pode ser explicado pela redução da previsão de transferências obrigatórias, comentada no parágrafo anterior). 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 2022 a 2024. Abaixo segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

Tabela 26 – Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas (2022 a 2024) Em R\$ 1,00

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais*		
		2022	2023	2024
I – Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	1.979.305,35	2.137.291,56	2.322.678,84
II – Terminais Integrados	Administrativa	44.050.772,67	47.626.980,23	49.544.888,37
III – Arena Pernambuco	Rescisão PPP Administrativa	33.378.982,44	34.463.799,37	35.583.872,85
Total		79.409.060,46	84.228.071,16	87.451.440,06

Fonte: Demonstrativo 9 / AMF / PLDO 2022

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



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

A tabela acima evidencia que o Estado de Pernambuco espera aumentar seus gastos com PPPs ao longo do próximo triênio. A despesa total projetada para o exercício de 2023 é 6,1% maior que a prevista para 2022.

O motivo é o aumento de 8,0% com as contraprestações da PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva, 3,2% nos gastos com a Arena Pernambuco e 8,1% com os terminais integrados.

A maior mudança em relação à LDO 2021 está na inserção da PPP de Terminais Integrados ao demonstrativo.

Segundo o Portal de Gestão do Programa de Parcerias Estratégicas do Estado de Pernambuco (<http://www.parcerias.pe.gov.br/>), em 27 de agosto de 2021, deverão ser apresentadas as propostas para a licitação, que tem como objeto a contratação de parceria público-privada para administração, manutenção, conservação, exploração comercial de áreas e serviços dos terminais integrados e das estações de BRT, vinculados ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR).⁴⁰ A PPP dos terminais integrados deve representar 55,4% dos gastos do estado com a modalidade de parceria em 2022, enquanto a Arena responderá por 42,0%. 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 2022 ainda aponta um gasto de R\$ 33,4 milhões somente em 2022.

Em relação ao Sistema Viário Praia do Paiva, a Lei Estadual nº 16.993/2020 determinou que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) é a responsável pelo acompanhamento e gestão da parceria firmada. Segundo o demonstrativo, o Estado deverá arcar com 55% da frustração de tráfego se ficar entre 70% e 90% do previsto no contrato.

⁴⁰ Disponível em: http://www.parcerias.pe.gov.br/licitacao_ppps.html. Acesso em: 04/08/2021.



10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3º do artigo 4º da LRF, o PLDO 2022 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 MDF⁴¹, contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida pela improbabilidade de liquidação ou pela insuficiência de segurança na estimativa do seu valor.

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

A par disso, estes são os passivos contingentes e os demais riscos fiscais identificados para 2022 e inseridos no respectivo demonstrativo do PLDO:

⁴¹ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 11ª edição. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso: 04/08/2021.



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

Tabela 27 – Demonstrativo de riscos fiscais e providências

R\$ milhares

Passivos contingentes		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Ações cíveis, trabalhistas, fiscais e previdenciárias sujeitas à sistemática de pagamento via Requisição de Pequeno Valor – RPV.	45.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	45.000
Cumprimento de obrigação de fazer em Ações Judiciais para aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos bem como para a realização de procedimentos médicos, ambulatoriais e hospitalares.	90.000		90.000
Demandas judiciais visando garantir o piso nacional aos professores temporários do Estado de Pernambuco.	180.000		180.000
SUBTOTAL	315.000	SUBTOTAL	315.000

Demais riscos fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Mandado de Segurança preventivo contra ato a ser praticado pelo Delegado da Receita Federal do Brasil em Recife/PE, por meio do qual é questionada a legitimidade de dispositivos da Instrução Normativa RFB nº 1.599/2015, que ampliam o rol das retenções de Imposto de Renda realizadas pelo Estado que devem ser inseridas na Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF).	100.000	Suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias.	2.378.000
Execução de Título Judicial promovida pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SAJ 2000.01.001926), na qualidade de substituto processual de cerca de 7 mil servidores, referente à devolução de contribuição previdenciária descontada indevidamente no montante aproximado de R\$ 28 milhões.	28.000		
Processos judiciais nos quais se discute a legitimidade da inclusão dos valores das Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão/Distribuição (TUST/TUSD) na base de cálculo do ICMS incidente sobre a energia elétrica.	650.000		
Processos judiciais nos quais se discute a restituição do diferencial de alíquota de ICMS exigido conforme Emenda Constitucional nº 87/2015.	432.000		
Processos judiciais em que se discute a incidência de contribuição previdenciária estadual sobre pensões e aposentadorias dos militares estaduais em valores abaixo do teto do RGPS.	126.000		
Processos judiciais em que se discute a incidência de ICMS sobre os valores referentes à demanda de potência contratada de energia elétrica.	142.204		
Não incidência do ICMS nas transferências entre estabelecimentos do mesmo titular localizados em estados distintos (julgamento da ADC 49 pelo STF).	260.000		
Seletividade das alíquotas de energia elétrica e de prestação de serviços de comunicação (RE 714.130 e 634.457). O recurso requer a inconstitucionalidade da alíquota aplicada sobre serviços essenciais, por não respeitar o princípio da seletividade.	782.000		
SUBTOTAL	2.378.000	SUBTOTAL	2.378.000
TOTAL	2.693.000	TOTAL	2.693.000

Fonte: Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências / Anexo de Riscos Fiscais / PLDO 2022.

Pelo quadro acima, os passivos contingentes estão relacionados a demandas judiciais e somam R\$ 315 milhões, representando um aumento expressivo de 146,1% em relação aos R\$ 128 milhões previstos na LDO 2021.



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

O principal motivo para a diferença encontra-se no risco de derrotas em ações judiciais cujo objeto seja a garantia do piso nacional para a remuneração dos professores temporários, que pode gerar um gasto de R\$ 180 milhões aos cofres estaduais.

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. Somente os riscos relacionados ao principal imposto estadual, o ICMS, somam R\$ 2,3 bilhões (soma dos valores das linhas 4, 6, 7 e 8 da tabela de “Demais riscos fiscais”), demonstrando o quão complexa é a tributação sobre a produção e o comércio no estado. No total, os “Demais riscos fiscais” somam R\$ 2,4 bilhões (incluindo os R\$ 2,3 bilhões ligados ao ICMS), quatro vezes mais que os R\$ 470 milhões identificados para 2021.

Com isso, a totalidade dos riscos fiscais de 2022 (contingentes ou não), avaliados em R\$ 2,7 bilhões, representam um aumento de 350,3% em relação aos R\$ 598 milhões acautelados para 2021.

Para mitigar os riscos, o Poder Executivo informa que tomará como medida, tão somente, a suplementação orçamentária, utilizando-se da reserva de contingência e de anulação de outras despesas discricionárias. Assim, o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022 deve vir com um valor significativo de reserva de contingência e de despesas discricionárias que poderão ser reduzidas sem afetar significativamente os serviços prestados pelo estado.