



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

11. PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

11.1. Despesas totais do Estado com publicidade e propaganda

Os dados brutos coletados na contabilidade do governo do Estado (via e-fisco), acrescidos de informações obtidas junto a entidades definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como “estatais não dependentes” (art. 2º, inciso III da LC 101/2000), apontam para despesas com publicidade totais em 2009 de R\$ 93.579.348,34, das quais a parcela de R\$ 66.601.746,27 foi empenhada pelas UGs que compõem a administração direta do Estado (gestão 00001) enquanto a importância de R\$ 24.611.856,66 foi pelas UGs da administração indireta caracterizadas no orçamento como estatais dependentes de recursos do tesouro e outros R\$ 2.365.745,41 pelas estatais não dependentes de recursos do Tesouro.

Considerada a fonte e-fisco (administração direta e estatais dependentes), a decomposição deste total em naturezas dos gastos é abaixo discriminada:

Gastos brutos com publicidade no e-fisco (sem filtros)

Em R\$ 1,00

UGs de Contabilização	Natureza dos Gastos						Publicidade e propaganda (7)
	Divulgação oficial (1)	Promoção do Turismo (2)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados (3)	Campanhas publicitárias educativas	Defesa e preservação ecológica (5)	Seg. no trânsito e prev. da violência (6)	
			Área de saúde pública (4)				
Administração Direta	10.907.796,92	1.389.042,65	133.995,40	-	-	-	54.170.911,30
Adm. Indireta (8)	5.217.468,24	8.993.561,83	87.510,10	2.518,00	397.663,06	8.160.764,35	1.752.371,08
Total de despesas contabilizadas no E-fisco	16.125.265,16	10.382.604,48	221.505,5	2.518,00	397.663,06	8.160.764,35	55.923.282,38
Total no E-fisco							R\$ 91.213.602,93

Fonte: e-fisco

Notas:

- (1) Contas de despesa do e-fisco referentes à Divulgação Oficial = 3.3.3.90.39.90 + 3.4.4.90.39.90;
- (2) Conta de despesa do e-fisco referente à Promoção do Turismo = 3.3.3.90.39.91;
- (3) Conta de despesa do e-fisco referentes à Campanha Publicitária de Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Delegados = 3.3.3.90.39.93;
- (4) Conta de despesa do e-fisco referente à Campanha Publicitária Educativa Área Saúde Pública = 3.3.3.90.39.87;
- (5) Conta de despesa do e-fisco referente à Campanha Publicitária Educativa para Defesa e Preservação Ecológica = 3.3.3.90.39.88 + 3.3.3.90.92.88;
- (6) Contas de despesa do e-fisco referentes à Campanha Publicitária Educacional para Segurança no Trânsito Prevenção à Violência = 3.3.3.90.39.89 + 3.3.3.90.92.89;
- (7) Contas de despesa do e-fisco referentes à Publicidade e Propaganda = 3.3.3.90.39.92 + 3.4.4.90.39.9234 + .3.3.90.92.34;
- (8) não incluídas despesas processadas por estatais não-dependentes.

O valor bruto de R\$ 91.213.602,93 é composto, então, por R\$ 66.601.746,27 contabilizados por UGs da administração direta e R\$ 24.611.856,66 por estatais dependentes.

A este valor de R\$ 91.213.602,93 deve ser acrescida a importância de R\$ 2.365.745,41 informada por quatro estatais não dependentes (que não processam suas despesas por meio do e-fisco) como despesa com publicidade. Já o LAFEPE e a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

CEPE, também reconhecidas como estatais não dependentes, informaram não haver incorrido em despesas de tal natureza em 2009.

Assim, o total de despesas processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco em 2009 por seus órgãos e entidades **a título genérico de publicidade e propaganda** somou **R\$ 93.579.348,34**.

11.2. Limites legais para gastos com publicidade

A lei estadual 12.746, de 14 de janeiro de 2005, alterada pela lei 12.920, de 18 de novembro de 2005, fixa em 1% de receitas estaduais o limite de gastos com publicidade. Todavia, para seus fins, a própria lei determina a base de receitas para se efetuar este cálculo e o rol de despesas a serem consideradas, havendo, assim, despesas com publicidade que, conforme o tipo de administração efetuada, são excluídas do cálculo.

De início, a lei segrega as despesas com publicidade segundo o tipo de administração que as processou (administração direta ou indireta), sendo aplicado um limite global no âmbito da administração direta e limites individualizados em cada uma das entidades que compõem a administração indireta estadual, os quais são os seguintes:

- Para administração direta: 1% da receita corrente líquida – RCL realizada no ano anterior, atualizada monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA;
- Para as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista): 1% da receita própria da entidade, realizada no ano anterior, excluídas as decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito, também atualizada monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Todavia, independentemente do universo de gastos brutos indicados pela Contabilidade do Estado como relativos a publicidade, há que se considerar ao final o total ajustado. Assim, quando da verificação desses limites, a sobredita lei determina a exclusão das despesas a seguir discriminadas:

1. Publicação, legalmente obrigatória, de quaisquer atos administrativos, inclusive no Diário Oficial do Estado;
2. Campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo;
3. Campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental e de prevenção à violência;
4. Campanhas relativas à regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados.

Além dos casos de desconsideração de despesas previstos acima, há hipótese de reclassificação. Assim, quando da verificação dos limites, as despesas contabilizadas na administração indireta como: campanhas educativas relativas à: saúde pública (1),



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

segurança do trânsito e prevenção à violência (2), defesa e preservação ambiental (3), e regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados (4), se realizadas com recursos do Tesouro estadual, passam a ser consideradas como despesas da administração direta para o efeito de verificação do limite de gasto com publicidade deste tipo de administração. Ou seja, o cálculo dos limites da administração direta e indireta, que parte das informações de contabilização ordinária, é passível de ajustes para fins da verificação de cumprimento ou não da lei.

Viu-se, dessa forma, que após aplicadas as deduções e reclassificações determinadas pela lei 12.746/2005, com a redação atual, o valor dos gastos com publicidade é ajustado, para fins do cálculo do limite previsto naquela lei, de **R\$ 93.579.348,34** para **R\$ 70.719.862,76**, que é apresentado como “valores consolidados” no item 11.4 deste Relatório.

11.3. Verificação do cumprimento dos limites relativos às despesas com publicidade

11.3.1 Administração Direta

Cálculo do limite de gastos com publicidade para a administração direta estadual

Em R\$ 1,00

Receita Corrente Líquida - RCL 2008	R\$	10.010.231,00
Índice com o valor do IPCA 2009 (4,312)		1,04312
Receita Corrente Líquida - RCL 2008 (atualizada) (a)	R\$	10.441.872,16
Limite para despesa com publicidade em 2009 [1% de (a)]	R\$	104.418,72

Fonte: Relatório das Contas do Governo 2008 (RCL de 2008) e sítio do IBGE na internet (IPCA 2009)

Conforme demonstrado no quadro anterior, o valor do limite para despesas com publicidade em 2009 foi de R\$ 104.418.720.000, que correspondeu a 1% da RCL de 2008 após atualização pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (4,312%), referente ao ano de 2009.

Partindo-se do quadro exposto no item 11.1, e feitas as exclusões e reconsiderações determinadas pela lei 12.746/2005 (com redação atual pela lei 12.920/2005), o total das despesas com publicidade, na administração direta, para fins de verificação do limite, ao invés dos R\$ 66.601.746,27 ali expressos, passou a ser de R\$ 58.535.378,75.

Demonstra-se, a seguir, a verificação do cumprimento do limite com publicidade definido pelo artigo 1º, inciso I, da Lei nº 12.746/05 e suas alterações:

Verificação do cumprimento do limite com publicidade na Administração Direta

Em R\$ 1,00

Gastos Totais na área de Publicidade da Admin. Direta.		66.601.746,27
(-) Divulgação Oficial		10.907.796,92
(-) Promoção do Turismo		1.389.042,65
(-) Camp. de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados da Adm. Direta		133.995,40



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

(-) Camp. Educativas na área de saúde Pública da Adm. Direta	-
(-) Camp. Educativas na área de defesa e preservação ecológica da Adm. Direta	-
(-) Camp. Educativas de segurança no trânsito e prevenção à violência da Adm. Direta	-
= Gastos com publicidade e propaganda da Adm. Direta	54.170.911,30
(+) Camp. Educativas e de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados da Administração Indireta financiados com recursos do Tesouro	4.364.467,45
= Total de gastos com publicidade e propaganda considerados na Adm. Direta	58.535.378,75
Limite Legal	104.418.720,00

Ou seja, no âmbito da administração direta estadual, o volume de despesas com publicidade institucional em 2009 foi inferior ao limite estabelecido, representado 0,55% da RCL de 2008 atualizada monetariamente, cumprindo, portanto, a determinação legal.

Cumprir frisar, contudo, que o percentual acima representou significativo aumento relativo quando comparado com o percentual de 0,29% empregado pelo governo do Estado em 2008.

Ou seja, partindo-se do quadro do item 11.1, a parcela de despesas vinculadas à administração direta é assim composta:

Gastos com publicidade a serem vinculados à administração direta para fins de verificação de limite legal

Em R\$ 1,00

Tipo de Administração	Natureza dos Gastos						Publicidade e propaganda
	Divulgação oficial	Promoção do Turismo	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas publicitárias educativas			
				Área de saúde pública	Defesa e preservação ecológica	Seg. no trânsito e prev. da violência	
Administração Direta	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	54.170.911,30
Adm. Indireta *	-	-	-	1.300,00	389.663,06	3.973.504,39	
Total de gastos considerados na Administração Direta	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	1.300,00	389.663,06	3.973.504,39	54.170.911,30
Total							R\$ 58.535.378,75

Fonte: e-fisco/2009

Nota: (*) as despesas com campanhas educativas e de regulação de serviços públicos delegados, quando processadas pela administração indireta, com recursos do Tesouro, revertem ao cálculo das despesas processadas pela administração direta. Esta equipe de auditoria visualizou todos os lançamentos com "campanhas publicitárias educativas" da administração indireta para segregar os eventos e informar os totais acima.

A tabela anterior demonstra, logo, os valores classificados como despesas na área de publicidade realizados pela administração direta, no valor de R\$ 54.170.911,30, bem como os gastos com campanhas educativas da administração indireta financiadas com recursos do Tesouro, no valor de R\$ 4.364.467,45, que entram para o cálculo do limite de gastos com publicidade da administração direta (considerados como publicidade de natureza institucional para fins de apuração de limite), conforme dispõe



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.746/05, com a alteração dada pela Lei nº 12.920/05.

11.3.2 Administração Indireta

Extraídas as informações do quadro geral do item 11.1, e após deduzidos os gastos com publicidade contabilizados pelas UGs da administração indireta reclassificados como gastos da administração direta, tem-se os seguintes valores a serem considerados gastos com publicidade da administração indireta:

**Gastos com publicidade da Administração Indireta que integra o
Orçamento Fiscal -Exercício de 2009 (UGs dependentes)**

Em R\$ 1,00

Tipo de Administração	Natureza dos Gastos						Publicidade e propaganda (7)
	Divulgação oficial (1)	Promoção do Turismo (2)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados* (3)	Área de saúde pública (4)	Defesa e preservação ecológica (5)	Seg. no trânsito e prev. Da violência (6)	
Administração Indireta	5.217.468,24	8.993.561,83	87.510,10	1.418,00	8.000,00	5.083.932,40	1.752.371,08
Total							19.518.706,26

Fonte: e-fisco/2008

Nota: (1) Contas de despesa do e-fisco referentes à Divulgação Oficial = 3.3.3.90.39.90 + 3.4.4.90.39.90;

(2) Conta de despesa do e-fisco referente à Promoção do Turismo = 3.3.3.90.39.91;

(3) Conta de despesa do e-fisco referente à Campanha Publicitária de Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Delegados = 3.3.3.90.39.93;

(4) Conta de despesa do e-fisco referente à Campanha Publicitária Educativa Área Saúde Pública = 3.3.3.90.39.87;

(5) Conta de despesa do e-fisco referente à Campanha Publicitária Educativa para Defesa e Preservação Ecológica = 3.3.3.90.39.88 + 3.3.3.90.92.88;

(6) Contas de despesa do e-fisco referentes à Campanha Publicitária Educacional para Segurança no Trânsito Prevenção à Violência = 3.3.3.90.39.89 + 3.3.3.90.92.89;

(7) Contas de despesa do e-fisco referentes à Publicidade e Propaganda = 3.3.3.90.39.92;

* Os gastos com campanhas educativas e as de regulação e fiscalização de serviços públicos delegados da Administração Indireta financiadas com recursos do Tesouro, estão inseridos nos gastos da Adm. Direta

As entidades da administração indireta do Estado com registros no e-fisco gastaram, então, no exercício de 2009, o montante de R\$ 19.518.706,26 em despesas na área de publicidade. Desse valor, as despesas classificadas como publicidade e propaganda institucional, que estão sujeitas ao limite definido na Lei nº 12.746/05, representam apenas R\$ 1.752.371,08.

Das despesas com publicidade que são desconsideradas para efeito de cálculo do limite definido na lei nº 12.746/05, a EMPETUR teve a participação de 99,89% nos gastos com promoção do turismo; a ARPE foi responsável por 99,76% dos gastos com campanhas de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados; e o DETRAN-PE, por sua vez, se responsabilizou por 100% dos gastos com campanhas educativas na área de segurança no trânsito e prevenção à violência. Já os gastos com campanhas educativas na área de saúde pública, pouco expressivos, foram processados pela Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária - APEVISA (UG 530403).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Por sua vez, os gastos totais executados em campanhas de publicidade e propaganda, em 2009, pelas empresas da administração indireta não dependentes de recursos do Tesouro (que não estão no Orçamento Fiscal), foram:

Gastos com publicidade e propaganda dos órgãos da Administração Indireta que não integram o orçamento (não dependentes) - Exercício de 2009

Em R\$ 1,00

Entidade	Valores despendidos
LAFEPE	0,00
CEPE	0,00
COMPESA	1.396.995,41
COPERGÁS	387.115,55
SUAPE	418.644,01
Grande Recife Consórcio de Transporte (antiga EMTU)	162.990,14
Total	2.365.745,41

Fonte: Documentação fornecida pelas entidades

Ou seja, as despesas com publicidade processadas pela administração indireta que interessam ao cálculo dos limites legais de 1% definido pelo parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.746/05, com a alteração dada pela Lei nº 12.920/05, somaram, em 2009, a importância de R\$ 4.118.116,49, correspondentes à soma do total da tabela acima com a imediatamente anterior.

A tabela a seguir demonstra a verificação desses limites para gastos com publicidade e propaganda institucional das entidades da administração indireta.

Em R\$ 1,00

Entidade	Dispêndio com publicidade e propaganda em 2009 (1)	Receita em 2008 (2)	Receita em 2008 atualizada (3)	Relação % entre o dispêndio e a receita
ARPE	90.658,89	7.798.277,11	8.134.538,82	1,11%
IRH (4)	402.802,71	121.518.813,46	126.758.704,70	0,32%
FUNAPE	96.099,48	1.398.480,28	1.458.782,75	6,59%
UPE (5)	54.581,20	16.478.389,70	17.188.937,86	0,32%
FUNDARPE	27.124,80	26.469.884,82	27.611.266,25	0,10%
IPA	16.829,45	14.686.489,98	15.319.771,43	0,11%
FES-PE	280	798.003.701,50	832.413.621,11	0,00%
APEVISA	400	104.583,46	109.093,10	0,37%
AD/DIPER	53.114,00	13.701.497,21	14.292.305,77	0,37%
EMPETUR	49.204,00	8.258.214,64	8.614.308,86	0,57%
JUCEPE	9.506,00	9.715.677,45	10.134.617,46	0,09%
FUNASE	5.988,66	4.244.072,86	4.427.077,28	0,14%
DETRAN	945.781,89	160.249.669,39	167.159.635,13	0,03%
COPERGÁS	387.115,55	294.631.168,00	307.335.663,96	0,13%
COMPESA	1.396.995,41	596.772.000,00	622.504.808,64	0,22%
SUAPE	418.644,01	39.985.853,00	41.710.042,98	1,004%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Entidade	Dispêndio com publicidade e propaganda em 2009 (1)	Receita em 2008 (2)	Receita em 2008 atualizada (3)	Relação % entre o dispêndio e a receita
Grande Recife Consórcio de Transportes	162.990,44	10.275.431,00	10.718.507,58	1,52%
Total	4.118.116,49			

Fonte: Receita de 2008: Efisco 2008 e Demonstração de resultado das empresas em 2008 (Receita líquida)

Dispêndio 2009: e-fisco/2009 e Informações fornecidas pelas entidades que não se encontram no e-fisco/2009

Notas: (1) O valor apurado nas entidades que estão interligadas ao e-fisco/2009, comporta, apenas, a soma das seguintes contas de despesa 3.3.3.90.39.92, 3.3.3.90.92.34;

(2) A receita das indiretas integrantes do Efisco 2008 comportou apenas suas receitas próprias subtraídas as alienações de bens e operações de crédito. Para os demais órgãos da indireta, foram utilizadas suas receitas líquidas;

(3) Houve correções dos valores das receitas de 31/12/08, com a utilização do índice da variação acumulada do IPCA em 2009 (1,059);

(4) Somatório das UGs que compõem o IRH (IRH e SASSEPE);

(5) Somatório das diversas UGs que compõem a UPE;

Pelas informações constantes da tabela anterior, verifica-se que as entidades da administração indireta que ultrapassaram o limite de 1% estabelecido para gastos com publicidade foram a FUNAPE (6,59%), o Grande Recife Consórcio de Transportes (1,52%), a ARPE (1,11%) e o Complexo Portuário de SUAPE (1,004%)¹. Foi considerada a Receita Líquida como base de cálculo do “um por cento da receita própria” mencionada na lei, visto que este parâmetro – da Receita Líquida - responde mais adequado para fins de cálculo de limite, já que a Receita Bruta comporta fração percentual de valores imediatamente repassáveis para terceiros, sobretudo impostos sobre o faturamento.

11.4. Valores consolidados de gastos com publicidade

Diante do exposto, os valores consolidados de despesa com publicidade e propaganda em 2009 foram:

Valores Consolidados

Em R\$ 1,00

Administração Estadual	Publicidade e Propaganda	Divulgação Oficial	Promoção do Turismo	Campanhas de reg. e fisc. dos Serviços Públicos Delegados	Campanhas Educativas	Total Geral
Direta (1)	54.170.911,30	10.907.796,92	1.389.042,65	133.995,40	-	66.601.746,27
Indireta (2)	4.118.116,49	-	-	-	-	4.118.116,49
Total	58.289.027,79	10.907.796,92	1.389.042,65	133.995,40	-	70.719.862,76

Notas: (1) – Gastos com publicidade da administração direta

(2) – Gastos com publicidade e propaganda da administração indireta inclui as empresas não dependentes.

¹ Com relação às entidades de Direito Privado (empresas públicas e sociedades de economia mista) não dependentes do Tesouro, consideramos como “receita própria” a Receita Líquida da entidade e não a Receita Bruta, visto que esta comporta fração percentual de valores imediatamente repassáveis para terceiros, sobretudo impostos sobre o faturamento. Logo, a Receita Líquida responde mais adequada para fins de cálculo de limite. De todo modo, se for considerada a Receita Bruta, o Complexo de SUAPE teria satisfeito a norma legal, restando como inadimplentes à norma apenas o FUNAPE, a ARPE e o Consórcio Grande Recife.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Verifica-se que, do total gasto com publicidade governamental, no âmbito da administração direta e indireta do Estado, 82,42% correspondeu a propagandas institucionais, classificadas como publicidade e propaganda. Registra-se a significativa curva de tendência crescente implantada entre 2007 e 2009 nas despesas contabilizadas como publicidade e propaganda (direta e indireta), as quais em 2007 somaram R\$ 11.620.997,00, em 2008 alcançaram R\$ 29.631.479,34 (154,98% de elevação) e, finalmente no exercício de 2009 sob análise alcançaram R\$ 58.289.027,79 (401,58% entre 2007 e 2009), voltando, assim, tais despesas a orbitarem na ordem de grandeza verificada desde o exercício de 2005, quando efetuado comparativo a preços constantes.

A divulgação oficial correspondeu a 15,42% do total gasto com publicidade governamental e refere-se à publicação de atos oficiais. Houve redução em 19,5% nestes gastos quando comparados ao exercício de 2008.

Os demais gastos que compõem o quadro de valores consolidados são representados por campanhas que objetivaram a promoção do turismo (1,96%) e por campanhas de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados (0,19%).