



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

4.1.1 Plano Plurianual – PPA

Com o exercício de 2003 foi encerrado o período de vigência do PPA 2000-2003, Lei nº 11.725, de 23 de dezembro de 1999.

O PPA 2000-2003 planejou ser financiado por recursos orçamentários (orçamento fiscal e de investimento das empresas) e recursos extra-orçamentários (investimentos do setor privado em parceria com o setor público). O volume previsto para ser aplicado nos quatro anos de abrangência do PPA foi de R\$ 21,9 bilhões, tendo sido R\$ 4,57 bilhões planejados para 2000 e R\$17,27 bilhões, para o triênio 2001-2003, com uma média de R\$ 5,76 bilhões/ano.

Quanto à regionalização, o PPA teve sua programação alocada por Regiões de Desenvolvimento, adotando, com pequenas adaptações, a organização espacial definida pela AMUPE - Associação dos Municípios do Estado de Pernambuco. Foram inicialmente criadas 10 Regiões de Desenvolvimento e posteriormente houve um desmembramento criando a 11ª RD.

A revisão do PPA foi instituída pela Emenda à Constituição Estadual nº 16/99, objetivando torná-lo um instrumento de planejamento flexível e ajustado às demandas da sociedade durante o prazo de sua vigência.

No primeiro ano de gestão do PPA a Lei nº 11.791, de 4 de julho de 2000, tratou da revisão do PPA, limitando-se à criação da 11ª Região de Desenvolvimento, correspondente à região do Sertão Central, sem que tenha sido editado um ajuste nesse instrumento, de forma a redistribuir as ações ali planejadas, a fim de atender à nova divisão regional.

No segundo ano, em 18 de junho de 2001 foi sancionada a Lei nº 12.049, que tratou da revisão do PPA para o exercício de 2002. Em 26 de junho de 2002, foi sancionada a Lei nº 12.231, que promoveu a revisão do PPA para o exercício de 2003, apresentando relatório geral de custo dos programas por órgãos de governo e relatório de metas quantificadas por região de desenvolvimento.

Além das revisões acima mencionadas, o PPA foi alterado ao longo dos quatro anos de sua vigência por meio de leis que introduziram novos programas ou novas ações aos programas já existentes. Também alteraram o PPA as leis e decretos que modificaram as dotações fixadas para as ações programadas, por meio de suplementações e anulações.

No entanto, não houve edições atualizadas do PPA que espelhassem essas modificações. A falta desse procedimento contribuiu para a pouca transparência no acompanhamento do Plano.

Alocação dos Recursos

Segundo a Lei do Plano Plurianual 2000-2003, a previsão de dispêndios globais para o período foi da ordem de R\$ 22 bilhões. A relação entre esse montante, rateado para os quatro anos, e as previsões nos orçamentos dos exercícios de 2000 a 2003, bem como as execuções orçamentárias são apresentadas a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

R\$ milhões

Instrumento/exercício	2000	2001	2002	2003	Total
PPA ⁽¹⁾ (I)	4.572,60	5.757,01	5.757,01	5.757,01	21.843,63
LOAs ⁽²⁾ (II)	4.572,60	5.510,87	6.352,27	6.298,97	22.734,71
Fixado LOA / Previsto PPA (II/I)	100%	96%	110%	109%	104%
Execução Orçamentária (III)	3.155,91	4.860,63	5.815,66	5.477,06	19.309,26
Orçamento Fiscal	3.155,91	4.860,63	5.677,81	5.421,00	19.115,35
Orçam. de Investimentos	Sem Informação	Sem Informação	137,85	56,06	193,91
Execução/Previsão PPA (III/I)	-	-	126%	95%	88%

Obs (1): Os valores alocados pelo PPA para os exercícios de 2001,2002 e 2003 foram obtidos pela média dos três exercícios: R\$ 1.7271,03/3 = R\$ 5.757,01 milhões

Obs (2): Os valores das Leis Orçamentárias incluem o orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas e, como o PPA, excluem as dotações para os programas 2901 e 2910 relativos a encargos administrativos e financeiros do Estado, respectivamente.

Obs (3): Os valores do PPA referem-se aos inicialmente previstos, visto que não houve outras edições do PPA.

Conforme o quadro acima, percebe-se que as leis orçamentárias têm buscado refletir, em termos globais, os dispêndios anuais previstos no Plano Plurianual.

Quanto à execução desses orçamentos não foi possível estabelecer comparações nos anos 2000 e 2001, pois nas prestações de contas ainda não constavam dados da realização do Orçamento de Investimento das Empresas. Como em 2002 e 2003 o Balanço Geral do Estado apresentou Demonstrativo contendo os investimentos realizados por suas empresas não dependentes, apresenta-se a relação entre o que foi executado e o previsto inicialmente no PPA.

Observa-se assim, que em 2002 a realização da despesa se deu em montante superior ao anteriormente previsto, realizando 26% a mais. Já em 2003, com o esgotamento da fonte de recursos originária da privatização da CELPE, aliada à realização de receitas originárias de impostos como ICMS e FPE em montantes inferiores às previsões, o total realizado aproximou-se do previsto no PPA, ficando em 95%.

Avaliação do PPA 2000 - 2003

A prestação de contas do PPA 2000-2003 foi apresentada no volume I do PPA 2004-2007. Vale ressaltar que naquele momento o exercício de 2003 ainda estava em curso, portanto, os dados ali constantes são passíveis de complementação. Ressalta-se ainda que a prestação de contas referiu-se exclusivamente aos investimentos realizados com os recursos oriundos da privatização da CELPE, reconhecidamente a maior fonte de financiamento dos investimentos. Portanto, não foram considerados os investimentos realizados pelas demais fontes de financiamento, nem tampouco as despesas correntes. Com isso, os gastos com pessoal e encargos e outros relacionados com a manutenção das ações governamentais, não foram computados na referida prestação de contas.

Esse fato decorre do acompanhamento precário dos programas integrantes do PPA, constantemente relatados nos relatórios técnicos anteriores. Dentre os fatores mais relevantes que prejudicaram esse acompanhamento destacam-se:

- ◆ A ausência de indicadores de desempenho, para os programas finalísticos, impossibilitando a avaliação com foco no resultado;
- ◆ Os programas a serem acompanhados nem sempre correspondem aos criados no âmbito do PPA;
- ◆ Não há edições atualizadas do Plano disponíveis tanto para os gestores, quanto para o público externo;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

◆ Até o término do exercício de 2003 o Estado não possuía um sistema informatizado eficaz, que facilitasse o acompanhamento sistemático do PPA, visto que o SIAFEM refere-se exclusivamente à execução da Lei Orçamentária.

Ainda do ponto de vista da transparência, a verificação dos gastos públicos por Região de Desenvolvimento - RD não se apresentou de forma satisfatória, visto que a despesa executada não foi apropriada por RD beneficiada, impossibilitando, ao público externo, o levantamento do volume de recursos aplicados por Região.

Contudo, constitui-se um avanço significativo a presença da prestação de contas do PPA anterior na apresentação do plano seguinte, facilitada pela continuação da mesma gestão no poder.

De acordo com a mencionada prestação de contas, a avaliação do PPA 2000-2003, feita pelo Governo, baseou-se nas opções estratégicas e macroobjetivos definidos quando da elaboração do Plano.

A partir de informações do próprio governo, apresenta-se o quadro a seguir, que demonstra a distribuição dos recursos aplicados nas ações prioritárias por blocos setoriais, no período de vigência do PPA 2000/2003. Os valores referem-se a despesas de capital e outras despesas correntes, não computando, portanto as despesas de pessoal e encargos sociais. Os valores aqui apresentados estão diferentes dos constantes da introdução do PPA 2004/2007, pois foram complementados com os dados referentes ao exercício de 2003.

COMPONENTES	RECURSOS EM R\$ MILHÕES (2000/2003)
LOGÍSTICA (Estradas, aeroportos, portos, metrô e terminais rodoviários)	1.429,76
ÁGUAS (barragens, adutoras, abastecimento d'água e esgotamento sanitário)	519,53
SOCIAL (cursos profissionalizantes, Agência do Trabalho, assistência social, bolsa escola e Banco do Povo)	504,13
HABITABILIDADE (habitação, tratamento de resíduos sólidos, proteção de encostas e urbanização de morros)	398,08
DESENVOLVIMENTO RURAL (programa do leite, perfuração de poços, ações do PROMATA)	392,71
EDUCAÇÃO (requalificação da rede de ensino médio, laboratórios de informática, centros tecnológicos e rede escolar)	107,09
SAÚDE (hospitais, LAFEPE, agentes de saúde e programa Saúde da Família)	245,64
SEGURANÇA (núcleos de segurança; reaparelhamento das unidades; construção, melhoria e reforma de cadeias; CIODS)	95,68
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (distritos industriais; Porto Digital; PRODETUR; PRODEPE; recuperação do patrimônio cultural; reestruturação de feiras livres; ações de desenvolvimento local; modernização administrativa e grandes eventos turísticos e culturais)	65,94
PLANEJAMENTO SOCIAL (plantas diretoras, planos diretores e fortalecimento municipal)	1,55
TOTAL	3.760,11

Fontes: PPA 2004-2007; Balanço 2003; Secretarias de Planejamento e Fazenda; Planilhas Comparativas de Investimentos 1999-2002 da FIDEM.

Tomando como base as informações financeiras constantes das execuções orçamentárias relativas aos investimentos realizados nos quatro anos de vigência do PPA, pode-se afirmar que as ações se concentraram, principalmente, na infra-estrutura e logística que englobam a construção, ampliação e conservação de estradas, aeroportos, terminais rodoviários, dentre outros investimentos, objetivando a criação de condições favoráveis ao crescimento econômico do Estado.

No que se refere à inclusão social, o relatório governamental explicita que:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

“O PPA conseguiu montar a rede de proteção social, mas não avançou na mesma velocidade no desenvolvimento educacional, fundamental para a incorporação da população no novo padrão de crescimento econômico.”

4.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Em 15 de maio de 2002, portanto, dentro do prazo determinado no inciso II, do artigo 124 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 30 de abril de 1999, o Governador do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de financeiro de 2003 – Projeto de Lei nº 1.199/2002, mediante mensagem governamental nº 535/2002.

Durante o trâmite do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2003, foram apresentadas à Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação da Assembléia Legislativa 12 emendas. Desse total, apenas 2 foram rejeitadas.

Das 10 emendas aprovadas, destacam-se:

A Emenda de nº 3/2002, que reservou dotação orçamentária no valor de R\$ 300 mil por parlamentar, totalizando R\$ 14,7 milhões, a fim de assegurar fontes de recursos para emendas por eles apresentadas ao projeto da lei orçamentária anual. A justificativa tem como base tornar a atuação dos senhores deputados mais eficiente e objetiva, no atendimento das demandas sociais representadas pela intervenção parlamentar.

A Emenda de nº 6/2002, que assegura, na Lei Orçamentária para 2003, dotação específica na fonte recursos internos do Tesouro, para os programas da UPE relativos à conservação e ampliação do patrimônio da UPE e promoção do ensino, visando à construção, implantação e manutenção de cursos de nível superior no interior de Pernambuco. A proposta foi colocada na LDO de forma inadequada, tendo em vista que as prioridades e metas da administração pública estadual a serem observadas quando da elaboração da proposta da Lei Orçamentária para 2003, estão relacionadas em capítulo próprio da LDO, especificamente o capítulo I. Ressalta-se, inclusive, que os programas, objeto da emenda, não foram relacionados como prioritários. Quanto à localização das ações, o instrumento adequado para a sua especificação é o PPA e não a LDO.

O referido projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, após as emendas apresentadas, foi sancionado em 26 de junho de 2002, resultando na Lei nº 12.232, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003.

Quanto à análise da Lei nº 12.232, verifica-se que :

Em relação às disposições contidas na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, têm-se:

Como os orçamentos Fiscal e de Investimento das Empresas não são impositivos, isto é, não é obrigatória a execução de seu total, torna-se de fundamental importância a definição das prioridades e metas da administração pública estadual na LDO. Na LDO para 2003, as prioridades e metas, constantes do capítulo I, foram apresentadas de forma inadequada, visto que os programas relacionados na LDO não foram denominados da mesma maneira que no PPA, bem como alguns deles, na realidade, tratavam de ações e não de programas. Outro fato que merece destaque foi o dispositivo, oriundo de emenda parlamentar, comentado no tópico anterior, que tratou de impingir prioridade a dois programas que não foram relacionados no capítulo próprio. Desta forma, pode-se dizer que a LDO não destacou efetivamente os programas prioritários, a serem contemplados na Lei Orçamentária para o exercício, impedindo a verificação dessa prioridade quando da execução da despesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

As orientações para a elaboração da lei orçamentária anual foram apresentadas no capítulo II que tratou da estrutura e organização dos orçamentos e no capítulo III que traçou as diretrizes para a elaboração dos orçamentos fiscal e de investimento das empresas, bem como de suas alterações. Dentre essas orientações destacam-se as seguintes:

O Art. 34, parágrafo único, que dispõe sobre a abertura de créditos adicionais, determinou que os créditos adicionais aprovados pela Assembleia Legislativa serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei, sendo necessário o Decreto do Poder Executivo apenas nos casos em que o valor a ser aberto for menor que o autorizado.

O Art. 37 dispõe que deverão ser considerados como fonte de recursos para fins de abertura de crédito adicionais, além das previstas no artigo 43 da Lei nº 4320/64: os recursos provenientes de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2003, e não computados originalmente na receita prevista na Lei Orçamentária Anual, bem como aqueles recursos que venham a ser incorporados à receita orçamentária do exercício, em função da extinção ou de modificação na legislação e na sistemática de financiamento e implementação de incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros, inclusive os que impliquem substituição do regime de concessão por renúncia de receita pelo da concessão através do regime orçamentário.

O Art. 38 inova ao exigir que nos decretos e projetos de lei, para abertura de créditos adicionais, que o Poder Executivo informe as alterações, para mais e/ou para menos, ocorridas anteriormente nas rubricas acrescidas e as indicadas como fonte, possibilitando um melhor acompanhamento e controle sobre a programação e subsidiando pareceres parlamentares quando da análise de projetos de lei de créditos adicionais.

O capítulo IV, dispõe sobre despesas relativas a pessoal e encargos sociais contendo critérios para autorização e a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

As disposições sobre alterações na legislação tributária foram apresentadas no capítulo V;

Em relação às determinações contidas na Lei Complementar Federal nº 101/2000, têm-se:

O Art. 11, que trata do equilíbrio entre receitas e despesas, determina que a programação orçamentária será compatível com os valores de receita e despesa preconizados nas metas fiscais estabelecidas para o exercício.

O Art. 19 disciplina os critérios para limitação de empenho nos casos do cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidos no anexo I da LDO, vir a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita. No § 1º foi determinada a ordem das despesas a serem contingenciadas pelo Poder Executivo. Quanto aos demais poderes, incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público, o Poder Executivo comunica o montante a ser contingenciado ficando a cargo de cada um determinar o critério da limitação de suas despesas.

Quanto à edição de normas relativas ao controle de custos, a LDO limitou-se a transferi-la para normas futuras e em relação à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos, a LDO não fez referência. Desta forma, pode-se dizer que a LDO não cumpriu, plenamente, a essas exigências da LRF;

Na seção IV do capítulo III, que trata das transferências de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos, observa-se a ausência de dispositivo que discipline as transferências para as recém criadas Organizações Sociais – OS, bem como para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, credenciadas para executar atividades públicas não exclusivas, em conformidade com a Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Quanto às transferências voluntárias a municípios, o artigo 26 dispõe sobre as exigências e condições para transferências de recursos.

O Art. 24 da LDO, obedecendo ao estabelecido no Art. 8º da LRF, dispõe sobre a programação financeira, cronograma de desembolso e metas bimestrais de arrecadação.

ANEXO DE METAS FISCAIS I

Avaliação das metas relativas ao exercício anterior

O anexo apresentou a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2001 acordadas no programa de ajuste fiscal firmado com o governo federal.

Demonstrativo das metas anuais

Em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO trouxe no seu anexo I as metas fiscais para o exercício de 2003. Registra-se a meta de resultado primário estabelecida para 2003 foi de R\$ 291,7 milhões, após anos de resultado negativo. O resultado projetado tomou por base expectativa de incremento da receita líquida não financeira, bem como na redução das despesas não financeiras. A meta de resultado nominal acordada para 2003 foi de R\$ 62,5 milhões (negativos), revelando expectativa de redução do estoque da dívida para o exercício. Essa tendência se mantém para os exercícios de 2004 e 2005.

Além dos resultados, primário e nominal, pretendidos para 2003, o Anexo de Metas Fiscais trouxe a projeção para 2004 e 2005. Foram apresentados também os resultados alcançados em 2000 e 2001 assim como a reavaliação do resultado de 2002. Entretanto, constatou-se, mais uma vez, a ausência da memória de cálculo que justificasse os resultados pretendidos no projeto de lei que encaminhou a LDO.

Evolução do Patrimônio Líquido da Administração Direta

Neste anexo foi apresentada a evolução do patrimônio líquido da administração direta, assim como as origens e aplicações de recursos obtidos com a alienação de ativos (Carteira Imobiliária da COHAB, alienação da CELPE e antecipação de recursos no processo de privatização da COMPESA) realizadas nos exercícios de 1999, 2000 e 2001.

Avaliação da situação financeira e atuarial do regime de previdência social dos servidores do Estado de Pernambuco

Além do disposto no artigo 4º, inciso IV da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei Federal nº 9.717 estabelece regras gerais para a organização e funcionamento dos sistemas próprios de previdência dos servidores públicos, determinando, no seu artigo 1º, inciso I, a obrigatoriedade de avaliação atuarial em cada balanço. Portanto, anualmente deve-se realizar um estudo atuarial do sistema.

O anexo IV da LDO trouxe uma avaliação consistente do sistema de previdência próprio de servidores estaduais, apresentou dados sobre sua situação financeira e informou que encontrava-se, à época (maio de 2002), em licitação, a contratação de novo estudo atuarial com base no cadastramento geral dos servidores do Poder Executivo.

Renúncia de Receita

O anexo II da LDO trata do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, prevendo-se valores de renúncia de receitas em patamares bem inferiores aos estimados na LDO para 2002, baseado numa revisão de critérios adotados nas estimativas feitas nas LDOs para 2001 e 2002. Os valores



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

previstos para 2003 corresponderam a 0,62% da Receita Corrente estimada para 2003, relativas ao PRODEPE (R\$ 25,9 milhões) e outros benefícios de natureza fiscal (R\$ 8,1 milhões). As medidas compensatórias, a exemplo do ano anterior, não foram apresentadas na LDO, tendo sido relacionadas no Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal, constante da Lei Orçamentária Anual.

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O anexo V previu como situações de risco capazes de afetar as contas públicas em 2003, os ressarcimentos de créditos fiscais decorrentes de decisões judiciais e os pagamentos resultantes de litígios trabalhistas originários da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta, dependentes do Tesouro estadual. A providência compensatória adotada para fazer face a esses riscos fiscais foi a criação na Lei Orçamentária para 2003 de uma reserva orçamentária, chamada Reserva de Contingência, estabelecida na LDO, como 0,5% da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício.

4.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

Encaminhamento e Trâmite do Projeto de Lei

Em 30 de setembro de 2002, dentro do prazo estabelecido pelo artigo 124 da Carta Estadual, introduzido pela Emenda Constitucional nº 16, de 1999, o Chefe do Poder Executivo encaminhou à Assembléia Legislativa a mensagem governamental nº 569/2002, apresentando o Projeto de Lei nº 1284/2002, que estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2003.

Durante o trâmite do referido Projeto de Lei na Assembléia Legislativa, foram apresentadas 896 emendas. Conforme Parecer nº 9001/2002 da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação – Relatório Geral do Orçamento, 883 emendas foram apresentadas pelos parlamentares. Na sua grande maioria, objetivaram o detalhamento das metas, dentro das diretrizes estabelecidas na LDO, sem contudo, alterar o montante financeiro previsto no orçamento. Essas emendas são baseadas no artigo 53 da Lei nº 12.232/2002, LDO para 2003, que possibilitou a cada parlamentar apresentar emendas aditivas ao orçamento, no valor de R\$ 300 mil por deputado. Para o cumprimento desse artigo, o Governo do Estado incluiu no Projeto de Lei Orçamentária, dotação específica no valor de R\$ 14,7 milhões (R\$ 300 mil x quarenta e nove), alocada na unidade orçamentária “Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda”, código 29030, denominada “Reserva para emendas parlamentares”, que serviu como fonte de cobertura para as respectivas emendas. As unidades orçamentárias que mais receberam esse tipo de emenda foram as Secretarias de Infra-estrutura, Produção e Reforma Agrária, e Educação, que somadas, receberam 53% das proposições. Dessas 883 emendas, apenas 227 foram rejeitadas, indicando um aproveitamento de aproximadamente 74%. Como seis deputados não apresentaram emendas e um apresentou suas emendas totalizando R\$ 280 mil, esse R\$ 1,82 milhão foi acrescido à programação da própria Assembléia Legislativa, por meio da Emenda nº 895/2002.

A LDO para 2003 determinou que a Lei Orçamentária fixasse valor correspondente a 0,5% da Receita Corrente Líquida como Reserva de Contingência. Observa-se, no entanto, que o montante destinado a cobrir possíveis riscos fiscais, denominado “Reserva de Contingência” sofreu redução durante o trâmite do Projeto de Lei Orçamentária, conforme comentado em tópico próprio desse relatório.

Lei Orçamentária para 2003 – Aspectos Gerais

Em 17 de dezembro de 2002, após a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 1284/2002, foi sancionada a Lei nº 12.298 pelo Governador do Estado de Pernambuco, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2003, compreendendo o Orçamento Fiscal e o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

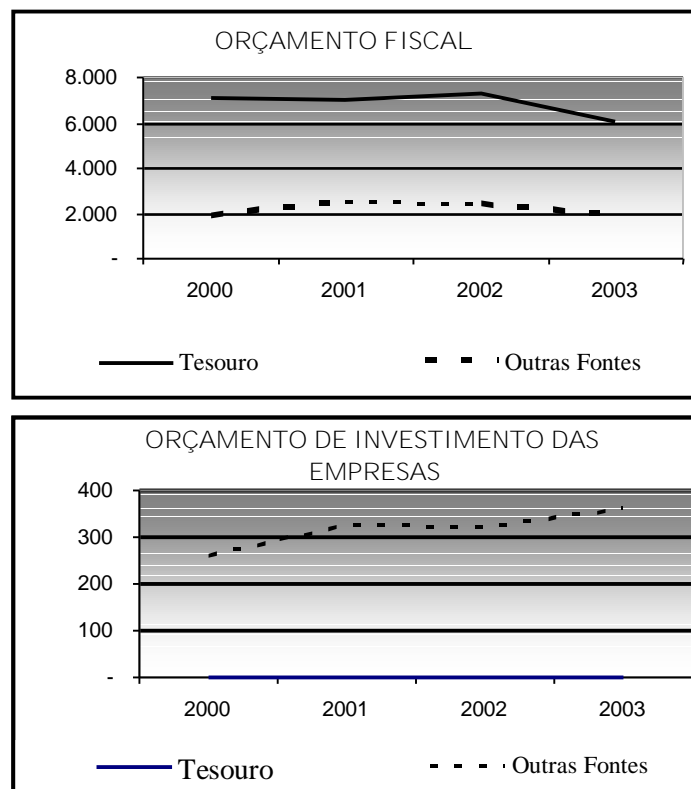
Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco, artigo 125, § 4º.

Não houve correção monetária entre os valores apresentados no Projeto de Lei e os constantes da Lei Orçamentária.

Para o exercício de 2003 foram fixados valores nos seguintes montantes:

	Em Reais		
	Tesouro	Outras Fontes	Total
Orçamento Fiscal	5.885.623.900	1.848.750.500	7.734.374.400
Orçamento de Investimento das Empresas	0	353.744.000	353.744.000

Para efeito de comparação, a seguir apresentam-se os gráficos contendo a evolução dos recursos do Tesouro e outras fontes alocadas nos orçamentos fiscal e de investimento das empresas no período de 2000 a 2003.



Quanto às previsões de receita para o Orçamento Fiscal, observa-se que os recursos do Tesouro sofreram queda de expectativa em decorrência da influência dos recursos oriundos da privatização da CELPE e, em menor escala, da antecipação dos recursos do processo de privatização da COMPESA. Quanto aos recursos a serem arrecadados pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, essas últimas as dependentes do Tesouro estadual, verifica-se que não há grandes alterações nessas quatro leis orçamentárias, ficando sempre próximo aos R\$ 2 bilhões. Já no Orçamento de Investimento das Empresas, verifica-se uma situação diferente, quando a expectativa de geração de recursos de outras fontes apresenta-se sempre crescente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O artigo 10 da Lei Orçamentária Anual para 2003, Lei nº 12.298, autorizou o Poder Executivo, durante o exercício de 2003, a:

- Realizar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (Orçamento Fiscal) até o limite de 15% da receita corrente estimada;
- Realizar operações de crédito da dívida fundada, até o limite de R\$ 232.818.000,00;
- Dar como garantia das operações de crédito, anteriormente descritas, a parcela do Estado nas receitas do ICMS e do FPE, deduzidas as devidas vinculações;
- Abrir créditos suplementares, diretamente por Decreto do Poder Executivo, até o limite de 20% do total da despesa fixada na Lei Orçamentária, relativamente aos Orçamentos Fiscal e de Investimento das Empresas;
- Suprir déficit ou cobrir necessidade de manutenção dos Fundos, Fundações e Empresas constantes da LOA, mediante a abertura de créditos suplementares até o limite do item anterior;
- Utilizar-se dos recursos residuais de que trata a Lei nº 11.484 (recursos decorrentes do processo de alienação da CELPE) até o valor do limite do saldo financeiro destes recursos, para proceder os ajustes finais de programação, mediante a abertura de créditos suplementares, que não serão computados para efeito do cálculo do limite de 20% citado anteriormente.

Atendimento das disposições contidas na LDO/2003

Estrutura e organização dos orçamentos:

Em termos gerais pode-se afirmar que a estrutura da Lei Orçamentária para 2003 seguiu o disposto na LDO. No entanto, quanto à organização dos orçamentos, algumas observações são necessárias:

- Embora tenha sido facultado o desdobramento das atividades e projetos em sub-atividades e subprojetos, esse procedimento não foi adotado para nenhuma unidade orçamentária (artigo 7º, § 1º e 2º);
- Embora o § 3º do artigo 7º traga claramente a descrição do que seja produto e meta: “§ 3º - Para efeito de inclusão na Lei Orçamentária Anual 2003, consideram-se metas as especificações quantitativas dos produtos estabelecidos como resultado dos projetos e das atividades”. Continua confusa a forma de apresentação do Programa de Trabalho das unidades orçamentárias. Não há informação clara de que produto pode ser obtido com a realização da ação e das metas ali apresentadas. Muitas vezes, essas metas são verdadeiras ações ou sub-ações. A indicação da localização da ação também não é coerente com a divisão regional adotada no PPA, que são as 12 Regiões de Desenvolvimento – RDs. Essa confusão dificulta o acompanhamento e controle sobre os pretendidos resultados obtidos com a execução dos programas governamentais, tanto pelo próprio governo, quanto pelo Tribunal de Contas, Assembléia Legislativa, participantes do programa Governo nos Municípios e pelo público externo em geral.
- Algumas operações especiais, a exemplo de “Contribuições patronais da Secretaria de Infra-estrutura ao FUNAFIN” melhor se enquadrariam como insumos e não como ação. Mesmo como ação, a sua classificação também não espelha a realidade, pois a despesa é classificada equivocadamente na função 28 “Encargos Especiais”, quando deveria ser classificada de acordo com as funções correspondentes ao desempenho das atividades dos servidores, pois essa despesa faz parte do custo do servidor para o órgão.

Objeto e Conteúdo da Programação Orçamentária:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- O artigo 13 da LDO determinou que as despesas à conta de recursos ordinários do Tesouro estadual, classificadas nos grupos “3 – outras despesas correntes”, “4 – investimentos” e “5 – inversões financeiras”, do Poder Executivo, da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público, quando programadas para a Lei Orçamentária de 2003, não fossem inferiores ao montante equivalente ao conjunto das dotações de mesma natureza fixadas na Lei Orçamentária de 2002. Comparando os valores fixados nas respectivas Leis Orçamentárias, observa-se que, de modo geral, a determinação foi cumprida. Apenas o Tribunal de Contas, relativamente ao grupo 3, e o Poder Executivo, relativamente ao grupo 5, programaram despesas em valores um pouco inferiores aos fixados na LOA 2002, respectivamente em 14% e 7%.

- Quanto às ações de expansão, vale destacar a disposição contida no parágrafo único do artigo 14 que obriga as despesas de capital, relativas aos elementos de despesa “51 – obras e instalações” e “61 – aquisição de imóveis” a integrarem a categoria programática “projeto”, proibindo claramente a sua inclusão na categoria “atividade”. Observando o Detalhamento das Despesas por Elemento – DDE, verificou-se que a determinação foi cumprida pela maioria dos órgãos setoriais, mas foram encontradas algumas divergências, como por exemplo:

- Ø Unidade orçamentária 53010 – HEMOPE, que classificou o elemento de despesa 51 – obras e instalações na atividade 2.043 – Manutenção da unidade de transplante de medula óssea;

- Ø Unidade orçamentária 26010 – Secretaria de Desenvolvimento Econômica, Turismo e Esportes, que classificou o elemento 61 – aquisição de imóveis na atividade 2.288- Apoio à implantação de projetos estruturadores e

- Ø Unidade orçamentária 63020 – Fundo de desenvolvimento de Justiça e Segurança, que classificou o elemento 51 – obras e instalações na atividade 2.209 – manutenção da estrutura física dos estabelecimentos prisionais.

Esses exemplos mostram que a determinação da LDO não foi observada rigorosamente quando da análise das propostas de programação enviadas pelos órgãos setoriais, demonstrando que esse controle precisa ser aperfeiçoado.

- O artigo 16 da LDO determina que as entidades da administração indireta: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes do Tesouro estadual, privilegiem as despesas administrativas e operacionais e o serviço da dívida quando da alocação dos seus recursos próprios. No entanto, ao observar-se a programação dessas entidades na Lei Orçamentária para 2003, nota-se claramente que, na sua grande maioria, os recursos próprios da entidade foram destinados, majoritariamente, às despesas de capital, notadamente investimentos, deixando o custeio administrativo e operacional à conta do Tesouro estadual. Mais uma vez, o órgão central não procedeu à devida observação quando da análise das propostas setoriais.

- O Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2003 estimou um valor menor como meta de superávit primário, em relação ao previsto na LDO, ao tempo em que conservou a meta de resultado nominal, conforme quadro abaixo:

Discriminação	Em R\$ milhões	
	LDO/2003	Lei Orçamentária 2003
Receita Líquida	5.924,3	6.198,8
Despesa não financeira	5.632,6	6.045,4
Resultado Primário	291,7	153,4
Dívida Pública	4.900,8	4.900,8
Resultado Nominal	-65,0	-65,0



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Fonte: Lei Orçamentária Anual – 2003

- As despesas de pessoal e encargos sociais fixadas na Lei Orçamentária para 2003, seguiram as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme quadro a seguir:

Limites de comprometimento da RCL com despesas de pessoal

Poder	Despesa com Pessoal Em R\$ mil	% máximo permitido	% da RCL fixado na LOA 2003
Poder Executivo	2.273.517,5	49,00	46,3
Assembléia Legislativa	66.813,6	1,4	1,4
Tribunal de Contas	72.381,4	1,6	1,5
Tribunal de Justiça	278.389,9	6,0	4,8
Ministério Público	92.796,6	2,0	1,8
Todos os poderes	2.783.899,0	60,00	55,8

Fonte: Lei Orçamentária de 2003.

Nota: Valor máximo permitido de acordo com o artigo 20 da LRF.

Observa-se que à exceção da Assembléia Legislativa, todos os demais Poderes e órgãos fixaram valores para despesas com pessoal e encargos sociais em montantes que lhes permitiram ficar abaixo do limite estabelecido na LRF.

- O montante destinado à Reserva de Contingência, embora tenha sido encaminhado no Projeto de Lei de forma correta, ao final, ficou em desacordo com o estabelecido na LDO em relação à Receita Corrente Líquida, quando da Lei Orçamentária para 2003 conforme quadro abaixo:

	Projeto de Lei nº 1284/2002 (projeto da LOA 2003)	Lei 12.298/2002 (LOA 2003)
Receita Corrente Líquida - RCL	R\$ 4.039.831.700	R\$ 4.039.831.700
Valor fixado como reserva de Contingência	R\$ 23.946.000	R\$ 18.946.000
Diferença a menor entre a LDO e a LOA	0	R\$ 5.000.000

Com isso, o Estado ficou com uma Reserva de Contingência 21% menor do que a determinada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício.

- Foram apresentados os demonstrativos das vinculações constitucionais, de acordo com o previsto na LDO/2003, tendo sido observada, na Lei Orçamentária, a alocação de recursos que possibilitam a aplicação mínima dos recursos vinculados.
- Conforme orientação desse Tribunal, a LDO instruiu e a Lei Orçamentária para 2003 apresentou o Orçamento de Investimento das Empresas contendo exclusivamente as empresas públicas e sociedades de economia mista que não integraram o Orçamento Fiscal, ou seja, as não dependentes, pelo conceito da LRF.

4.1.3.1 Alterações Orçamentárias

A Lei nº 12.298, de 17 de dezembro de 2002, Lei Orçamentária para exercício de 2003, assim dispôs sobre os créditos adicionais:

"Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2003 a ...



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

IV – abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, relativamente aos Orçamentos Fiscal e de Investimento das Empresas, com a finalidade de atender insuficiências de dotações constantes da presente Lei e de créditos adicionais, na forma do que dispõe os artigos 7º e 40 a 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os artigos 34 a 40 da Lei nº 12.232, de 26 de junho de 2002, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa em categorias econômicas existentes em atividades, projetos e operações especiais;

V – suprir déficit ou cobrir necessidade de manutenção dos Fundos, Fundações e Empresas constantes da presente Lei, com recursos do orçamento fiscal, mediante a abertura de créditos suplementares até o limite de que trata o inciso IV acima, obedecidos os dispositivos contidos nos artigos 7º e 40 a 46, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e os artigos 34 a 40 da Lei nº 12.232, de 26 de junho de 2002;

VI – proceder os ajustes finais de programação, mediante abertura de créditos suplementares, dos recursos residuais de que trata a Lei nº 11.484, de 13 de dezembro de 1997, até o valor do limite do saldo financeiro destes recursos, não computando-se os referidos créditos para efeito do cálculo do limite de que trata o inciso IV do presente artigo.

Parágrafo único. As alterações ou inclusões de modalidade de aplicação, bem como as permutas de fonte de recursos, nos grupos de despesa de que trata o inciso IV, não constituem créditos adicionais ao Orçamento, nos termos do artigo 36, da Lei nº 12.232, de 26 de junho de 2002, devendo essas alterações e permutas serem procedidas mediante portaria do Secretário da Fazenda

Art. 15. Os créditos especiais e extraordinários, autorizados no exercício de 2002, ao serem reabertos na forma do parágrafo 2º do artigo 128 da Constituição Estadual, serão reclassificados em conformidade com os mesmos critérios e modelos adotados na presente Lei.

A LDO para 2003 quando tratou das alterações orçamentárias determinou em seu artigo 38 que nos decretos e projetos de lei, para abertura de créditos adicionais, o Poder Executivo informaria as alterações, para mais e/ou para menos, ocorridas anteriormente nas rubricas crescidas e as indicadas como fonte. Com esse dispositivo deu-se a devida transparência no histórico das movimentações sofridas pela ação objeto de alteração, facilitando a análise sobre o pleito.

Ao longo da execução orçamentária de 2003 foram editados créditos adicionais dos tipos suplementar e especial. Não houve edição de crédito extraordinário.

Os créditos especiais abertos no exercício de 2003 trataram, principalmente, de incluir na Lei Orçamentária:

- programação de apoio ao desenvolvimento da cultura financiada pelas transferências de instituições privadas, no valor de R\$ 16 milhões;
- programação de apoio à gestão de políticas sociais com ações voltadas às transferências de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social aos Municípios no montante de R\$ 14 milhões;
- o programa “A Caminho da Escola” relacionada ao transporte de alunos moradores da zona rural do Estado no valor de R\$ 8,5 milhões;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- o programa PROESCOLA destinado a ações de melhoria da eficiência, eficácia e inclusão na educação de Pernambuco no valor de R\$ 3 milhões, tendo como fonte a anulação de ações voltadas ao ensino médio;
- o programa “valorização dos profissionais do Poder Judiciário” com a implementação do apoio à construção, aquisição e instalação da sede própria da Escola Superior de Magistratura – ESMAPE, no valor de R\$ 1 milhão com recursos anulados do Tribunal de Justiça;
- programação complementar de combate às secas destinada a construção de obras hídricas na rota dos carros-pipa no valor de R\$ 8,3 milhões decorrentes de anulação de ações do IPA;
- inversões societárias na CTRM no valor de R\$1 milhão tendo como fonte anulação de ações de urbanização de assentamentos pobres.

No Orçamento Fiscal

As alterações orçamentárias relativas ao Orçamento Fiscal de 2003, decorrentes de suplementações, compreendidas no limite de 20% do total da despesa fixada na LOA, inciso IV do artigo 10 da Lei nº 12.298/02, atingiram os seguintes valores:

Créditos Suplementares Abertos com base no artigo 10 da LOA/2003 – Em R\$ 1,00

Discriminação	Tesouro	Outras fontes
Orçamento fiscal	5.885.623.900,00	1.848.750.500,00
Limite para abertura de créditos suplementares	1.177.124.780,00	369.750.100,00
Créditos suplementares abertos	1.024.267.056,66	230.036.742,15
Saldo não utilizado	152.857.723,34	139.713.357,85
Percentual utilizado	87,01%	62,21%

Fonte: Lei Orçamentária para 2003 e créditos suplementares abertos em 2003.

Como pode ser observado no quadro anterior, os créditos suplementares abertos diretamente pelo Executivo, com base na autorização prévia contida na Lei Orçamentária, ficaram abaixo do limite estabelecido, cumprindo dessa forma o dispositivo legal.

As alterações orçamentárias ocorridas em 2003 estão resumidas na tabela a seguir:

Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos – Em R\$ 1,00

Tipo de crédito adicional	Tesouro	Outras fontes	Todas as fontes
Suplementares	1.588.386.117,66	522.827.024,07	2.111.213.141,73
Especiais	176.110.342,69	51.161.192,29	227.271.534,98
Total	1.764.496.460,35	573.988.216,36	2.338.484.676,71

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2003.

Pelos dados contidos na tabela anterior, verifica-se que, ao longo do exercício de 2003, os créditos adicionais destinaram-se principalmente a reforços de ações previstas na Lei Orçamentária, consubstanciadas nos créditos suplementares, que representaram 90,28% do total dos créditos adicionais abertos. As novas ações incluídas na programação orçamentária, por meio dos créditos especiais, representaram 9,72% do total das movimentações.

Para dar maior transparência, a LDO para 2003, em seu artigo 37, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do artigo 43 da Lei nº 4.320/64, a resultante de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2002 e não previstos na respectiva Lei Orçamentária, bem como a proveniente de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

recursos incorporados à receita orçamentária por meio de extinção ou modificação na legislação e na sistemática de financiamento e implementação de incentivos fiscais e financeiros.

A tabela a seguir demonstra quais as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2003:

Resumo das fontes para abertura de créditos adicionais – 2003 – Tesouro e Outras Fontes – Em R\$ 1,00

Tipo de crédito adicional	Anulação	Sup. Financeiro	Exc. Arrec.	Convênio	Total
<i>SUPLEMENTAR</i>	<i>1.174.915.917,05</i>	<i>93.559.235,68</i>	<i>711.575.754,00</i>	<i>131.162.235,00</i>	<i>2.111.213.141,7</i> 3
<i>ESPECIAL</i>	<i>197.079.534,98</i>	<i>117.000,00</i>	<i>30.075.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>227.271.534,98</i>
Total	1.371.995.452,03	93.676.235,68	741.650.754,00	131.162.235,00	2.338.484.676,7 1

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003, Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2003

Nota: A LDO autorizou a inclusão da fonte Convênio.

Os valores das fontes de abertura de créditos adicionais apurados pela equipe de auditoria, conforme quadro anterior, coincidem no total com os apresentados no Quadro 8 do Balanço Geral do Estado.

No entanto, foi verificada divergência na apropriação dos valores da fonte superávit financeiro entre créditos suplementares e especiais nos demonstrativos constantes do Balanço Geral do Estado (vol. II). Os créditos suplementares referentes ao reforço de dotações de programação incluída ao orçamento por meio de créditos especiais (R\$ 256.701,00), referentes a essa fonte, foram apropriados inadequadamente como créditos especiais.

A maioria das alterações orçamentárias utilizou como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais a anulação. Apesar de ser um ato legal, a falta de limites para anulação de dotações relacionadas a programas governamentais pode comprometer ou até mesmo inviabilizar a execução desses programas previstos para o exercício. Cita-se, como exemplo, a anulação da ação “Inversões em participação acionária na COMPESA” em um percentual aproximado de 88%, o que praticamente inviabilizou a realização de ações constantes da programação de abastecimento d’água e esgotamento sanitário explicitada no orçamento de investimento da COMPESA, que tinham como fonte de financiamento recursos do Tesouro para aumento de capital.

Quanto às fontes de recursos utilizadas na abertura dos créditos adicionais, verificou-se que:

- Aproximadamente 59% originaram-se de remanejamento de dotações;
- O superávit financeiro apresentado decorreu tanto do saldo proveniente dos recursos da alienação da CELPE, em torno de 42%, quanto do superávit apurado em alguns órgãos estaduais;
- O excesso de arrecadação teve como principal origem a arrecadação de impostos e as contribuições arrecadadas pelo FUNAFIN. Houve também a inserção de novas receitas provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social FDS, do Fundo Rodoviário de Pernambuco – FURPE e do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura - FUNCULTURA.

Os novos convênios abertos e não previstos na Lei Orçamentária, também foram considerados excesso de arrecadação, correspondendo, em 2003, a R\$ 131.162.235,00.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Considerando que a receita de convênios inicialmente prevista (R\$ 839.835.700,00) contemplou a liberação de parcelas de convênios já assinados e sobretudo a expectativa da realização de novos convênios, e que a realização de receitas de convênio (R\$ 263.288.848,27) se deu em montante muito inferior ao previsto, um remanejamento nessas dotações, usando como fonte a anulação de expectativas frustradas de realização de convênios em outras unidades orçamentárias, talvez fosse mais adequado a abertura de créditos com base em excesso de arrecadação. Reforçando esse pensamento, observa-se que todos os créditos abertos com a fonte convênio destinaram-se ao reforço de dotações já constantes da Lei Orçamentária, e em sua grande maioria, não foram provenientes de novos convênios e sim termos aditivos a convênios já existentes.

Da forma como o Governo vem procedendo, é gerado um excesso desnecessário de autorização para despesas na fonte convênio, ao mesmo tempo em que é prejudicada a relação entre os recursos previstos e a receita realizada nessa fonte.

O resultado das alterações orçamentárias (créditos suplementares + especiais – anulações) do exercício de 2003 no valor de R\$ 966.489.224,68, elevou em 12,46% a despesa fixada inicialmente na lei orçamentária.

Registra-se que houve a edição de decretos abrindo créditos suplementar ao orçamento de 2003 em janeiro de 2004, conforme tabela abaixo:

Decreto	Data	Valor
26.305	13/01/2004	6.437.500,00
26.315	19/01/2004	19.245.000,00
26.324	22/01/2004	1.088.697,00
	Total	26.771.197,00

Apesar do reforço das dotações ter se dado após o encerramento do exercício financeiro de 2003, não houve empenho sem dotação suficiente, uma vez que as despesas só foram empenhadas após a edição dos referidos decretos.

No Orçamento de Investimento das Empresas

Como determinado na LDO, para o exercício de 2003, integraram o Orçamento de Investimento apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista estatais consideradas não dependentes, e não constantes do Orçamento Fiscal.

O Orçamento de Investimento foi apresentado de acordo com o estabelecido na LDO, contendo a discriminação da programação dos investimentos por empresa, além da descrição dos programas de trabalho das empresas que integraram exclusivamente o Orçamento de Investimento.

O Orçamento de Investimento é o instrumento que procura garantir que todas as empresas do Estado não dependentes passem a submeter-se ao controle sobre a realização dos seus investimentos na forma ali determinada. Da mesma maneira que os órgãos constantes do orçamento fiscal têm que dispor de dotação orçamentária para a realização de qualquer despesa, as referidas empresas estatais têm que dispor de dotação orçamentária para a realização dos investimentos, isto é, precisam de autorização legislativa prévia para serem realizados.

Quanto ao acompanhamento da movimentação orçamentária dos investimentos dessas empresas, pode-se afirmar que, no que diz respeito aos investimentos financiados com recursos do Tesouro estadual a título de aumento de capital social, o governo exerceu controle sobre essas dotações quando da movimentação relativa às inversões em participação societária nessas empresas, deixando transparecer quais os investimentos reforçados ou anulados. Quanto às demais fontes de financiamento, não foi explicitado por meio de créditos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

adicionais, durante o exercício de 2003, qualquer alteração relativa aos investimentos constantes da Lei Orçamentária Anual.

4.2 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço apresentado em 2003 reflete a execução de todo o orçamento fiscal, abrangendo os recursos do Tesouro, arrecadados diretamente pela Secretaria da Fazenda e os recursos de outras fontes, que são arrecadados pelas unidades da administração indireta, bem como a realização da despesa tanto da administração direta, quanto da indireta.

A partir de 2002, por meio da Portaria STN nº 328, de 27 de agosto de 2001, foram inseridas na classificação das receitas, as contas redutoras relativas ao FUNDEF.

O Balanço Orçamentário apresentado adotou, quanto ao efeito das contas do FUNDEF, posturas diferentes em relação aos dados da Lei Orçamentária e da execução do orçamento fiscal.

- § Na estimativa das receitas não houve a previsão da conta redutora de receita “Dedução para o FUNDEF”.
- § Na fixação da despesa, o resultado entre o que o Estado recebeu e o que repassou aos municípios em 2003, foi considerado como despesa.
- § Na execução da receita considerou-se a como receita de transferência corrente o montante recebido pelo Estado do FUNDEF e como conta redutora do FUNDEF as transferências do Estado para os municípios.

Logo, para que a execução orçamentária espelhe a realidade e obedeça ao Princípio Orçamentário do Orçamento Bruto, previsto no artigo 6º da Lei nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário foi ajustado do modo que mantivesse a consistência dos dados. Para isso foi retirada da execução da receita o efeito das contas do FUNDEF, ao tempo em que acresceu-se às despesas o resultado entre o que o Estado recebeu e o que repassou aos municípios em 2003.

O balanço orçamentário ajustado do Estado de Pernambuco relativo ao exercício de 2003, Quadro I do Balanço Geral, conforme artigo 102 e anexo 12 da Lei nº 4.320/1964, encontra-se transcrito abaixo:

Balanço Orçamentário Consolidado Ajustado- Em R\$ 1,00 (Valores correntes)

Receita				Despesa			
Títulos	Previsão	Execução	Diferença	Títulos	Fixação	Execução	Diferença
Receitas Correntes	6.519.542.000,00	7.084.125.507,85	564.583.507,85	Créditos orçamentários e suplementares	8.480.062.671,91	7.133.767.320,13	(1.619.347.761,45)
Rec. Tributárias	3.322.092.900,00	3.590.511.866,62	268.418.966,62	Créditos Especiais	220.800.952,77	117.125.747,60	(103.675.205,17)
Rec. Contribuições	863.949.800,00	949.912.246,32	85.962.446,32	Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,00
Rec. Patrimonial	106.866.600,00	142.616.997,47	35.750.397,47				
Rec. Agropecuárias	1.175.000,00	581.751,19	(593.248,81)				
Rec. Industrial	10.178.000,00	771.361,20	(9.406.638,80)				
Rec. Serviços	157.697.100,00	106.309.795,07	(51.387.304,93)				
Transf. Correntes	1.882.461.400,00	1.831.163.780,29	265.902.515,61				
Outras Rec. Correntes	175.121.200,00	145.057.574,37	(30.063.625,63)				
Receitas de Capital	1.214.832.400,00	235.473.646,57	(979.358.753,43)				
Operações de Crédito	232.818.000,00	30.739.357,53	(202.078.642,47)				
Alienação de Bens	200.710.000,00	926.362,81	(199.783.637,19)				
Amort. Emprést./Financ.	5.500.000,00	308.396,86	(5.191.603,14)				
Transf. Capital	575.034.400,00	203.394.984,39	(371.639.415,61)				
Outras Rec. Capital	200.770.000,00	104.544,98	(200.665.455,02)				
Deduções p/ o FUNDEF	0,00	0,00	0,00				
Ded. Rec. Tributária	0,00	0,00	0,00				
Ded. Transf. Correntes	0,00	0,00	0,00				
SOMA	7.734.374.400,00	7.002.399.019,10	(731.975.380,90)	SOMA	8.700.863.624,68	7.250.893.067,73	(1.449.970.556,95)
DÉFICIT	966.489.224,68	248.494.048,63	(717.995.176,05)	SUPERÁVIT			
TOTAL	8.700.863.624,68	7.250.893.067,73	(1.449.970.556,95)	TOTAL	8.700.863.624,68	7.250.893.067,73	(1.449.970.556,95)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003.

Salienta-se que, ao se analisar o Balanço Orçamentário após o ajuste, verifica-se que a execução orçamentária retratou as contabilizações efetuadas no SIAFEM, à exceção das contas de Receitas Correntes de Contribuição e de Serviços, as quais apresentaram divergências, provenientes de contabilização, respectivamente a maior e a menor, de R\$ 137.754,43, em relação ao SIAFEM. Portanto, o resultado final não foi influenciado, cabendo destacar a falha na veracidade da informação devido ao ocorrido.

Quanto ao Balanço Orçamentário apresentado, seguem-se as seguintes observações:

Déficit de previsão

O déficit de previsão orçamentária apresentado no Balanço Orçamentário (folha 153 do processo), no valor de R\$ 966.489.224,68, foi oriundo da abertura de créditos adicionais.

Queda de arrecadação

O balanço orçamentário apresentou queda de arrecadação no valor de R\$ 731.975.380,90.

Queda de arrecadação de 2003 – Em R\$ 1,00

Categorias econômicas	Previsão	Realização	Diferença
Receitas correntes	6.519.542.000,00	6.766.925.372,53	247.383.372,53
Receitas de capital	1.214.832.400,00	235.473.646,57	(979.358.753,43)
Queda de arrecadação			(731.975.380,90)

Fonte: Balanço orçamentário ajustado de 2003.

No item 4.3 – Execução da Receita Orçamentária, encontram-se comentários acerca da previsão dessas receitas.

Economia orçamentária

O Balanço Orçamentário apresentou uma economia orçamentária, definida como a diferença entre as despesas autorizadas e as despesas realizadas, de R\$ 1.723.022.966,62 milhões, diferente do entendimento dessa equipe técnica, que encontrou uma economia orçamentária correspondente a R\$ 1.449.970.556,95 milhões, em virtude do ajuste realizado no Balanço Orçamentário, proveniente das contabilizações das transferências recebidas pela União e repassadas aos municípios relativas ao FUNDEF.

Economia orçamentária de 2003 – Em R\$ 1,00

Despesa autorizada	8.700.863.624,68
Despesa realizada	7.250.893.067,73
Economia orçamentária	1.449.970.556,95

Fonte: Balanço orçamentário ajustado de 2003.

Déficit de execução

O Balanço Orçamentário apresentou um déficit de execução de R\$ 248.494.048,63.

Déficit de execução de 2003 – Em R\$ 1,00

Discriminação	Correntes	De Capital	Total
---------------	-----------	------------	-------



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Receitas arrecadadas	6.766.925.372,53	235.473.646,57	7.002.399.019,10
Despesas realizadas	6.490.785.738,43	760.107.329,30	7.250.893.067,73
Resultado da execução	276.139.634,10	(524.633.682,73)	(248.494.048,63)

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2003 e RREO.

O déficit de execução obtido no exercício (R\$ 248.494.048,63) decorreu do empenhamento das despesas de capital (R\$760.107.329,30) em valor superior ao da soma da realização das receitas de capital (R\$ 235.473.646,57) com o superávit do orçamento corrente (R\$ 276.139.634,10).