



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TOR DA DELIBERAÇÃO

1ª SESSÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 04/03/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1402078-6

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013

INTERESSADO: DR. EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS (GOVERNADOR)

ADVOGADOS: DR. JOSÉ HENRIQUE WANDERLEY FILHO - OAB/PE Nº 3450;

DR. ANTÔNIO HENRIQUE CAVALCANTI WANDERLEY - OAB/PE Nº 5149;

DR. IRANDI SANTOS DA SILVA - OAB/PE Nº 9047; DR. RAPHAEL HENRIQUE

LINS TIBURTINO DOS SANTOS - OAB/PE Nº 36.816

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

PRESIDENTE: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador, regularmente não haveria impedimento da minha participação neste julgamento, ocorre que o patrono do espólio de uma das partes é José Henrique Wanderley Filho, que é meu sogro.

De forma, Sr. Presidente, que me sinto legal e eticamente impedido de participar do presente julgamento e peço a V. Exa. para que providencie averbação desse impedimento do processo.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Peço à Secretaria para anotar a averbação do impedimento do Conselheiro João Carneiro Campos para participar da discussão e votação do processo.

Conselheiro Carlos Porto, V.Exa. tem a palavra para proferir o seu voto.

RELATÓRIO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador Geral do Ministério Público de Contas.

Trago a esta Sessão Especial a PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2013. As referidas contas foram encaminhadas tempestivamente à Assembleia Legislativa do Estado pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Eduardo Henrique Accioly Campos. O Poder Legislativo Estadual, por meio do Recibo Eletrônico nº 6/114, de 03 de abril de 2014, encaminhou a Prestação de Contas a este Tribunal, para a emissão do devido PARECER PRÉVIO, em observância ao que preceitua a Constituição Federal, artigos 71, I, e 75; a Constituição



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Estadual, artigo 30, I, e a Lei Orgânica do TCE-PE, artigos 2º, I, e 24.

À luz do regramento constitucional e legal que disciplina a matéria (CF, artigo 49, IX; Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, artigo 24), constituem objeto das contas de governo os *Balanços Gerais do Estado* - que retratam a movimentação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas - e o *Relatório* sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira do Estado, devendo o Parecer Prévio ser conclusivo, de tal modo que possibilite à Assembleia Legislativa a formação de juízo a respeito da administração financeira, orçamentária e patrimonial e seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

O Grupo de Trabalho designado para realizar o exame preliminar das contas, formado pelos servidores Almeny Pereira da Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Riva Vasconcelos Santa Rosa e Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes, após proficiente e minuciosa análise dos documentos, concluiu seu trabalho apresentando **Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco** às fls. 09/Vol. I - 441/Vol. III e, ainda, **Relatório Complementar de Auditoria da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco** às fls. 853-882/Vol. V.

O referido Relatório Técnico está estruturado em blocos segmentados a partir dos demonstrativos apresentados pelo Estado: Demonstrativos da Lei nº 4.320/64, os anexos e demonstrativos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como os modernos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (*Relatório Resumido da Execução Orçamentária* e o *Relatório de Gestão Fiscal*). Procurou-se evidenciar como transcorreu a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado, no exercício financeiro de 2013.

Vale ressaltar que as análises realizadas não se restringiram apenas aos aspectos acima referidos. De modo a permitir uma visão mais ampla da gestão, o Relatório, seguindo a tradição do Tribunal de Contas, destaca importantes aspectos da atuação do Estado, relacionados a sua organização administrativa, às medidas de transparência dos atos de governo, aos limites constitucionais e legais de saúde, educação e despesas de pessoal, como também aos programas prioritários de governo, sem, contudo,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

esquecer dos aspectos atinentes à assistência social e à previdência pública, além de outros de igual relevância. Contempla, ainda, o Relatório Técnico, comparativos da realidade do Estado de Pernambuco frente a outras unidades da Federação, nos quesitos de indicadores de Educação e Saúde, assim como de segurança pública.

Concluído o Relatório de Auditoria (fls. 09/Vol. I - 441/Vol. IV), seguindo os cânones do devido processo legal, foram notificados o espólio do ex-Governador do Estado, Sr. Eduardo Henrique Accioly Campos, o Sr. Djalmo de Oliveira Leão (fls. 444), Secretário da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco e o Sr. Carlos Alberto de Miranda Medeiros (fl. 446), Contador Geral do Estado de Pernambuco, tendo sido apresentado pronunciamento do espólio (fls. 980-981/Vol. VII) e a defesa de fls. 884 a 974/Vol. VI, dos demais interessados.

Quanto ao teor do Relatório Complementar de Auditoria, foram notificados os Srs. Djalmo de Oliveira Leão (fl. 975/Vol. VII), Carlos Alberto de Miranda Medeiros (fl. 977) e José Henrique Wanderley Filho, advogado do espólio do ex-Governador do Estado, Sr. Eduardo Henrique Accioly Campos (fl. 979 e 982/Vol. VII). Tendo sido apresentada a defesa de fls. 983-989/Vol. VII, encaminhada pelo Exmo. Governador do Estado de Pernambuco, Sr. Paulo Henrique Saraiva Câmara, e subscrita pelos Srs. Milton Coelho da Silva Neto (Secretário de Administração), Danilo Jorge de Barros Cabral (Secretário de Planejamento e Gestão), Rodrigo Gayger Amaro (Secretário da Controladoria Geral do Estado) e Márcio Stefanni Monteiro Morais (Secretário da Fazenda).

No campo da forma do voto, por uma questão didática e metodológica relatarei, a seguir, os principais tópicos, abordados no Relatório de Auditoria, concomitante com os termos da defesa apresentada pelos interessados (fls. 884-974/Vol. VI e 983-989), ocasião em que, a cada tópico, já me posicionarei sobre os achados de auditoria indicados pela equipe técnica em consonância com as respectivas contrarrazões da defesa.

Preliminarmente, farei a leitura do pronunciamento do espólio do ex-Governador do Estado de Pernambuco, Sr. Eduardo Henrique Accioly Campos, apresentada às fls. 980-981/Vol. VII, pelo Sr. José Henrique Wanderley Filho, Advogado - OAB/PE 3.450, *in verbis*:

"Inicialmente dirigidos ao advogado abaixo assinado, embora endereçados ao Palácio do Campo das Princesas, sede, como sabido, do Governo Estadual.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Ao que se supõe, referidos Ofícios demonstram a preocupação dessa ilustre Relatoria em dar conhecimento, aos herdeiros do ex-Governador Eduardo Campos, das informações, dados e recomendações contidos nos aludidos Relatórios, inclusive para eventual exercício do direito de defesa, considerando que o subscritor da presente manifestação é advogado do espólio do saudoso ex-Governador (procuração em anexo).

Pondera-se, todavia, que, da leitura dos referidos Relatórios, não se extrai qualquer associação direta (nem mesmo indireta) ao "de cujus". Inexiste qualquer individualização de conduta, comissiva ou mesmo omissiva, sobretudo atrelada ao ex-Governador Eduardo Campos, que pudesse ser inicialmente tida, em tese, como irregular, o que sacrifica ou prejudica o exercício de eventual direito de defesa por seus sucessores.

Caso a finalidade almejada por essa ilustre Relatoria seja realmente aquela, ou seja, dar conhecimento dos fatos aos sucessores do ex-Governador Eduardo Campos, inclusive para eventual exercício de direito de defesa, solicita-se sejam inicialmente indicados ou esclarecidos os atos ou fatos que em tese possam ser relacionados ao "de cujus", de modo a que o direito de defesa possa ser eventualmente exercido, devendo, nesta parte, o presente expediente ser recebido e processado como solicitação de prorrogação do prazo de defesa.

Pede Deferimento."

De logo, esclareço que, diante do contexto e motivações apresentadas pelo Advogado, Dr. José Henrique Wanderley Filho, representante do espólio do ex-Governador Eduardo Campos, reportar-me-ei, na análise de mérito dos achados de auditoria, à defesa encaminhada pelos demais interessados no processo, já citados anteriormente.

**ANÁLISE DOS TEMAS ABORDADOS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA
VERSUS DEFESA APRESENTADA PELOS REPRESENTANTES DO ESTADO DE
PERNAMBUCO**

1. CONJUNTURA ECONÔMICA

Apresenta uma análise da conjuntura econômica do Estado de Pernambuco (Capítulo 1 do Relatório Técnico), por meio de indicadores econômicos e sociais, em comparação com os das demais unidades da federação e com os indicadores nacionais, auxiliando a avaliação da gestão como um todo.

No cenário estadual, apresentado no citado Relatório



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Técnico, destaco os seguintes pontos:

1.1. A economia pernambucana apresentou um maior crescimento do seu PIB em 2013 (3,5%), quando comparado com o de 2012 (2,3%). Segundo estimativas da Agência CONDEPE/FIDEM, o PIB pernambucano em 2013, em valores correntes, totalizou R\$ 125,7 bilhões.

Desde 2005, com exceção do ano de 2007, a economia pernambucana tem apresentado uma taxa de crescimento superior a da economia nacional. Com relação a 2013, a taxa de crescimento do PIB de Pernambuco ficou 1,2 ponto percentual, acima da taxa nacional.

1.2. A balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período observado. Em 2013 o déficit da balança comercial foi da ordem de US\$ 4,83 bilhões, inferior ao de 2012 que foi de aproximadamente US\$ 5,27 bilhões.

1.3. Quanto ao mercado de trabalho, de acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego, do total de empregos formais gerados pelo Nordeste em 2013, o Estado de Pernambuco contribuiu com 32.315 empregos, ou seja, 15,86% dos empregos formais criados no Nordeste foram originados em Pernambuco. De 2004 a 2012, a taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco foi superior à taxa nacional. Em 2013, a taxa do Brasil (2,81%) superou a de Pernambuco (2,42%). A partir de 2010 as taxas de Pernambuco, do Nordeste e do Brasil apresentaram declínio, chegando em 2013 com os menores valores da série histórica.

1.4. Os dados do CAGED revelaram, ainda, que em 2013 as admissões superaram os desligamentos em todas as unidades da Federação, exceto em Alagoas e Rondônia. Pernambuco ocupou a 21ª posição no ranking, piorando sua posição em relação a 2012, quando ocupou a 12ª posição.

1.5. Entre 2003 e 2013, a Região Metropolitana do Recife - RMR apresentou uma queda de 7,4 pontos percentuais na taxa de desocupação. No entanto, entre 2012 e 2013, apresentou uma elevação na taxa de desocupação de 6% para 6,4%.

1.6. O rendimento médio real na RMR vem aumentando ao longo dos anos, embora seja o menor dentre todas as regiões metropolitanas pesquisadas. Pernambuco não está bem posicionado no ranking nacional em 2012, ocupando a 21ª posição, ficando abaixo da média nacional.

1.7. Considerando o Índice de Gini (que mede o grau



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, portanto quanto maior o índice, maior a desigualdade de renda), verifica-se que Pernambuco está bem posicionado no *ranking* nacional, com índice de 0,470, um pouco inferior ao índice nacional (0,498).

1.8. No que concerne à Segurança Pública, a partir de dados publicados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública e no Informe Mensal da Conjuntura Criminal em Pernambuco, observa-se que ao longo dos anos o número de vítimas de CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais) em Pernambuco vem caindo. Observou-se, entretanto, que embora a Taxa de CVLI em Pernambuco tenha passado de 51,2 em 2007 para 34,1 em 2013, ela é superior à taxa medida para o Brasil, em todo o período observado.

1.9. Por fim, quanto ao item Saneamento, o percentual dos domicílios particulares pernambucanos ligados à rede de abastecimento d'água, que passou de 74,7% em 2004 para 81,5% em 2012, e à rede de esgoto, que passou 38,7% em 2004 para 45,8% em 2012, vem aumentando ao longo dos anos.

Não houve manifestação da defesa sobre esses apontamentos.

Todavia, observa-se que Pernambuco permaneceu em um ciclo de expansão econômica, com taxas de crescimento do PIB do Estado superiores às do PIB nacional, aumento no quantitativo de empregos formais e elevação do rendimento médio real, na Região Metropolitana do Recife-RMR.

Quanto ao mercado de trabalho, embora as admissões tenham superado os desligamentos, em 2013, Pernambuco piorou sua posição em relação a 2012.

Observa-se que, embora haja necessidade de melhora no quantitativo de residências atendidas pela rede coletora de esgotos, os números apresentados demonstram que houve um aumento das residências atendidas no período de 2004 a 2012, evoluindo de 38,7% para 45,8% o percentual da população com atendimento regular.

2. GESTÃO ADMINISTRATIVA

No que concerne à Gestão Administrativa (Capítulo 2 do Relatório Técnico), a equipe técnica fez relevantes apontamentos, dos quais destaco os seguintes:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2.1. Ao final do exercício de 2013, o quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 99.763 servidores ocupantes de cargos efetivos (1,26% a menos que em 2012), 3.408 comissionados (7,5% a mais que em 2012), 7.253 empregados públicos, além de 27.290 contratados temporários, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Administração.

2.2. A proporção entre o quantitativo de contratados temporários do Poder Executivo (27.290) e o quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos (99.763) era de 27% ao final de 2013, 1% acima da proporção apresentada ao final de 2012 (26%).

2.3. No período 2007 a 2013, o quantitativo de servidores efetivos do Poder Executivo sofreu pequenas oscilações, apresentando tendência decrescente a partir de 2011 (102.917 efetivos em 2011; 101.041 efetivos em 2012 e 99.763 efetivos em 2013). Já o quantitativo de temporários triplicou, no mesmo período, passando de 8.869 temporários em 31.12.2007 para 27.290 temporários em 31.12.2013.

2.4. A maior parte do aumento de temporários (17.683), entre 2007 a 2013, concentrou-se em 3 Secretarias e 2 entidades da administração indireta, a saber: Secretaria de Educação, que passou de 5.671 (em 2007) para 19.913 (em 2013); Secretaria de Saúde, de 781 (em 2007) para 2.300 (em 2013); Secretaria de Administração, de 95 (em 2007) para 634 (em 2013); FUNASE, de 578 (em 2007) para 1.642 (em 2013); Distrito Estadual de Fernando de Noronha, de 40 (em 2007) para 359 (em 2013).

2.5. Na Secretaria de Educação, que concentrava 2/3 dos temporários do Poder Executivo, em 31.12.2013, havia 19.204 professores temporários, ao mesmo tempo existiam 11.361 cargos vagos de professor;

2.6. Na Secretaria de Saúde, havia 1.043 Técnicos de Enfermagem temporários, correspondente ao cargo de Assistente em Saúde (nível médio) e apresentava 2.492 cargos vagos, além de 384 Enfermeiros temporários, 114 Fisioterapeutas temporários, 101 Assistentes Sociais temporários e 68 Psicólogos temporários cujas funções estão contempladas no cargo de Analista em Saúde que apresentava 973 cargos vagos.

2.7. A Secretaria de Educação e a Secretaria de Defesa Social (Polícia Civil) apresentavam os maiores quantitativos de cargos vagos, respectivamente 14.806 e 5.738, totalizando 20.544 cargos, correspondente a 60% dos cargos vagos do Poder Executivo (34.195) em 31.12.2013.

2.8. Na Secretaria de Defesa Social (Polícia Civil), destaca-se a existência de 3.422 cargos vagos de Agente de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Polícia, 902 de Comissário de Polícia, 402 de Perito Papiloscopista e 258 de Delegado de Polícia.

2.9. A entidade ARPE apresentava a totalidade dos cargos efetivos vagos.

O Governo do Estado, nas suas contrarrazões acerca da análise da Gestão Administrativa, argumentou que:

Contratados temporários versus Servidores ocupantes de cargos efetivos:

O quantitativo de contratados temporários e o quantitativo de servidores ocupantes de quadro efetivo, nos anos de 2012 e 2013, praticamente se mantiveram.

O quadro efetivo de pessoal da Secretaria de Ciência e Tecnologia e da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade é formado por profissionais temporários, comissionados, servidores cedidos de outros órgãos e entidades do Poder Executivo de Pessoal e servidores efetivos estatutários, os quais tiveram seus cargos transformados pela edição das Leis complementares nº 135 e 136, de 31.12.2008.

Em relação à Secretaria de Educação, em 2008, foi aberto concurso público para o provimento de 6.504 cargos integrantes do Quadro Permanente de Pessoal, sendo 1.662 Técnicos Educacionais, 1.680 Assistentes Administrativos Educacionais, 3.033 Professores de Ensino Regular e 129 Professores de Música.

Quanto à Secretaria de Saúde, a defesa informou que abriu Concurso Público para o preenchimento de 1.905 vagas, integrantes do Grupo Ocupacional Saúde Pública, existentes no Quadro Próprio de Pessoal da Secretaria de Saúde através da Portaria Conjunta SAD/SED 87, de 25.08.2014.

Com respeito ao HEMOPE, informou que foi aberto Concurso Público através da Portaria Conjunta SAD/HEMOPE 24, de 27.03.2013, visando o provimento efetivo de 111 vagas existentes no Quadro Próprio de Pessoal dessa fundação, sendo 11 para o cargo de Hemo-médico; 25 para o cargo de Hemo-técnico científico; 48 para o cargo Hemo-assistente; e, 27 para o cargo de Hemo-básico, tendo sido nomeados, respectivamente, 14; 25; 48; e 27.

Evolução do quantitativo de servidores efetivos e temporários entre 2007-2013:

O Estado de Pernambuco efetivou em áreas estratégicas, no período de janeiro de 2007 a agosto de 2014, cerca de 24.749 servidores, dos quais 21.977 continuam ativos, dentre esses, destacou: Bombeiro Militar (1.145); Soldado Militar (7.494); Agente de Polícia (1.589); Escrivão de Polícia (643); Delegado de polícia (177); Médico Legista (36); Perito Criminal (13); Perito



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Papiloscopista (138); Professor (4.212); Analista em gestão Educacional (1.394); Assistente de Administração Educacional (836) e Agente de Segurança Penitenciária (672). Salientaram que, no período de janeiro de 2007 a maio de 2014, ocorreram cerca de 18.898 aposentações.

Concentração do aumento de contratados temporários:

Na Secretaria de Administração entre 2007 e 2013 foram instituídas mais 05 (cinco) unidades do Expresso Cidadão (Petrolina, Caruaru, Afogados, Garanhuns e Boa Viagem), que necessitaram de tal modalidade de contratação.

Quanto à FUNASE, por meio de concurso público realizado em 2013, ocorreram 93 nomeações. Acrescentaram que, atualmente, o Estado de Pernambuco, por meio da FUNASE, encontra-se executando tanto as atividades que foram impostas por lei, como também, transitoriamente, atividades que seriam de competência dos municípios, ocorrendo aumento na demanda por contratação temporária (Agentes e Assistentes Socioeducativos), sendo prudente que esta entidade não realize um concurso público.

No que tange ao Distrito Estadual de Fernando de Noronha, o contexto fático não permite a realização de concurso público, que precisaria considerar a realidade do Distrito.

Grande percentual de vacância de cargos efetivos na ARPE:

Por meio da Portaria Conjunta SAD/ARPE n° 058, de 02.06.2014, foi aberto Concurso Público para provimento de 35 cargos de Analista de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco.

Em conclusão, aduziu que foi dado um grande passo na consolidação das políticas de estado com a valorização dos servidores públicos, com a extinção de 969 cargos comissionados e a criação das Funções Gratificadas de Direção e Assessoramento, a partir da promulgação da Lei n° 15.134, de 18.10.2013.

No que concerne à realização de concursos públicos, de uma forma geral, como se extrai da defesa apresentada, observou-se um modesto avanço em 2013.

Apesar da realização de concurso público em 2008, destinado ao provimento de 3.162 cargos de professor, a Secretaria de Educação apresentou a situação mais preocupante, com 11.361 cargos vagos de professor ao final de 2013, ao mesmo tempo em que havia 19.204 professores temporários.

Com relação à Secretaria de Saúde, segundo informa a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

defesa, foi promovido concurso público no segundo semestre de 2014. Da mesma forma para a ARPE, cujo concurso público foi aberto em julho de 2014.

Especificamente quanto ao Distrito Estadual de Fernando de Noronha a defesa não conseguiu explicar, de forma clara, a impossibilidade de realização de um concurso público no distrito.

Assim, da mesma forma como foi deliberado nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2009 a 2012, entendo que deva ser recomendado ao Governo do Estado que seja consolidado um quadro de servidores efetivos na administração estadual, devidamente treinado e qualificado, em todas as suas Secretarias e órgãos que se encontram com deficiência de pessoal, por meio da realização de concurso público ou nomeação para os cargos, cujo concurso ainda esteja no prazo de validade. Tal medida proporcionará maior segurança ao Governo no cumprimento de suas políticas, programas e metas governamentais, com fins de dar maior celeridade aos processos internos e qualidade aos serviços que presta à sociedade.

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1 . Do Plano Plurianual - PPA (Item 3.1.1 do Relatório de Auditoria)

Ao longo do exercício de 2013 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos adicionais, que fazem inserção de novas programações, diferentemente de anos anteriores, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados, assim como a definição de serem prioritários ou não.

A defesa se pautou em explicar que os produtos e metas, a partir do exercício de 2013, passaram a ser quantificadas apenas no nível de subação, e que é no nível de cada nova subação criada no sistema e-Fisco na qual se associam os produtos e respectivas metas e não mais nas ações.

A questão que se desponta é a falta de transparência da quantidade e identificação do bem ou serviço que está sendo orçado, uma vez que a dotação deve estar pautada em valores condizentes com os produtos e metas físicas que se desejam alcançar.

Remeto o item às recomendações da deliberação, no sentido de que o Governo do Estado adote medidas para evidenciação dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

produtos e metas físicas das ações governamentais já, a partir, das revisões legais do atual PPA do Estado de Pernambuco;

3.2. Da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO (Item 3.1.2 do Relatório Técnico)

3.2.1. Das Alterações Orçamentárias:

O artigo 34 da LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. Observou-se, a exemplo de anos anteriores, que o parágrafo único dispôs sobre a necessidade de proceder às mudanças de especificações físicas e financeiras das ações resultantes de acréscimos ou reduções decorrentes dos créditos suplementares ao Orçamento, conforme recomendação feita por esta Corte de Contas. No entanto, o citado dispositivo determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual não havendo determinação para que conste na própria norma, como explicita a recomendação do TCE.

A defesa cita que o reflexo das alterações orçamentárias no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco, o que ainda não foi alcançado em função da necessidade de compatibilizar, a curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos do Sistema. Menciona também a criação do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Sistema de Custos Estadual - GTCUSTOS (Dec. N° 36.952), encarregado do aprimoramento do mecanismo de planejamento orçamentário no que se refere à articulação entre o físico e o financeiro. O referido Sistema foi implementado em outubro de 2013 precisando, entretanto, de melhorias para aproximar o planejamento da execução orçamentária.

Cita que a partir do amadurecimento desse sistema, espera-se uma maior aproximação do planejamento com a realidade, bem como maior previsibilidade do impacto das alterações orçamentárias na consecução das metas físicas.

Remeto o item às recomendações da deliberação, no sentido de que o Governo do Estado seja célere na implantação do Sistema de Custos do Estado, nos termos do art. 50, § 3° da Lei Complementar n° 101/2000, bem como na adaptação do sistema e-fisco às necessidades informacionais e gerenciais do PPA, LDO e LOA, visando, entre outras contribuições, atender aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade na gestão dos recursos do Estado;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3.2.2. Do Resultado Primário na LDO (Item 3.1.2 do Relatório Técnico)

O artigo 4º da LDO estabeleceu que o resultado primário poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária para 2013.

Em nota, constante do anexo de metas fiscais, há a indicação de que o valor do resultado primário foi "estimado com base no Decreto nº 33.714/2009, que considera as despesas primárias que não impactam o Resultado Primário, as quais constituem a *Programação Piloto de Investimentos - PPI*".

Ressalto, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2013 correspondeu à Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012, 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deverão ser consideradas quando da apuração do resultado primário, ou seja, são subtraídas, juntamente com as demais despesas não financeiras, da receita não financeira, para obtenção do referido resultado.

Registra-se que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2013, páginas 430 e 431, traz os cálculos embasados nas orientações da referida Portaria da STN.

A defesa cita discussões da União com o FMI a fim de compatibilizar as metas fiscais com a necessidade de investimentos públicos essenciais à infraestrutura, citando legislação que serviu de modelagem para o Estado.

Retirar os investimentos das despesas que devem ser diminuídas da receita primária só faz mascarar os dados do resultado primário, uma vez que este terá seu valor majorado em razão da não subtração das despesas com investimentos.

Remeto o item às recomendações da deliberação, no sentido de que o Governo do Estado adote a metodologia da STN, publicada no Manual de Demonstrativos Fiscal, objetivando estabelecer as metas de Resultado Primário da LDO.

3.3. Do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE (Item



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3.2.2 do Relatório Técnico)

O FURPE, instituído pela Lei Estadual nº 12.309/02, alterada pela Lei Estadual nº 12.869/05, tem como finalidade a captação de recursos financeiros para a manutenção e conservação da malha viária estadual, e para a implantação de novos trechos de rodovia, ferrovia e aquavia da malha estadual. Também constitui objetivo do FURPE, assegurar a realização de obras viárias compromissadas pelo Estado como condição para realização de investimentos privados, notadamente aqueles pertinentes aos pólos portuários e à indústria naval do Estado de Pernambuco.

O artigo 4º, da referida Lei, além de definir que administração do FURPE fica a cargo do Comitê Decisório, também define que o referido Fundo terá como órgão gestor o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco - DER-PE e órgãos beneficiários o próprio DER-PE e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Ao serem observadas as inversões financeiras realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico no aumento de capital de SUAPE, com os recursos do FURPE, verifica-se que tal fato vai de encontro ao determinado pela Lei Estadual nº 12.309/02, no que diz respeito à vinculação dos gastos.

De 2008 a 2012 foram aportados em SUAPE R\$ 242.119.432,30, como aumento de capital social, com a fonte FURPE.

Em 2013, dos R\$ 265.566.625,18 destinados ao aumento de capital de SUAPE, R\$ 28.800.000,00 foram provenientes dos recursos do FURPE (fonte 0246).

A defesa alega que o objetivo de melhorar a infraestrutura portuária de Pernambuco só pode ser alcançado com investimentos no território de SUAPE. O mecanismo da inversão é o mais eficiente e vem sendo largamente utilizado para realização de investimentos através de diversas empresas estaduais.

Adianta, ainda, a defesa que, de acordo com o §5º do Art. 4º da Lei Estadual nº 12.309/2002, as parcelas de recursos do FURPE a serem aplicadas pelas entidades vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Econômico serão transferidas pelo DER/PE mediante repasse financeiro.

Neste item acato a defesa, não há restrição legal para que as transferências financeiras sejam feitas às Estatais, devendo, no entanto, serem observados os requisitos para a devida prestação de contas e acompanhamento dos órgãos de controle



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

interno e externo nos termos das Constituições Federal e Estadual.

3.4. Das Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas (Item 3.1.3 do Relatório Técnico)

Verificou-se que a administração estadual vem procedendo a mudanças no Orçamento de Investimento, quando há alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal que envolvem ações relacionadas ao aumento do capital social das empresas estatais não dependentes. Em 2013, também houve modificação do orçamento de investimento em decorrência do crédito especial exclusivo a este orçamento, decorrente da Lei Estadual nº 14.942/13, que incluiu a ação "4626 - Reforma de Terminais e Miniterminais" na programação anual de trabalho do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM, sendo os recursos estimados provenientes da anulação no mesmo valor de ação constante do orçamento de investimento do referido Consórcio.

As demais fontes de financiamento constantes do orçamento de investimento, quais sejam: geração própria, operações de crédito e outras fontes, não vêm sofrendo nenhum tipo de alteração de seus valores, por meio de instrumentos legais, quando da utilização das referidas fontes de financiamento em valores maiores que a autorização prevista na LOA. Este fato torna-se claro quando da constatação de que alguns valores previstos como fontes de financiamento no orçamento de investimento das empresas, constantes da LOA, encontram-se menores que os valores executados, presentes no Balanço Geral do Estado, como se observa no quadro a seguir (em Reais):

Geração Própria / Outros Recursos de Longo Prazo

Empresa	LOA	Balanço
LAFEPE	13.878.000,00	432.683.808,00
COMPESA	18.000.000,00	179.774.904,00

Operações de Crédito de Longo Prazo

Empresa	LOA	Balanço
SUAPE	-	137.425.810,00

Outras Fontes

Empresa	LOA	Balanço
COMPESA	-	67.845.050,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2013 e Balanço Geral do Estado 2013



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Desta forma, registra-se a necessidade de se promover alterações orçamentárias exclusivamente no orçamento de investimento quando da constatação de que os valores ali autorizados necessitem de atualizações, tendo por objetivo não haver despesas com investimento sem a devida autorização legal para sua realização.

A defesa argumenta a falta de disciplinamento em relação à matéria. Porém, o que se busca é que as estatais não dependentes tenham um maior controle e que se tenha uma maior transparência dos recursos destinados aos investimentos, já que estes são os únicos em que o Executivo Estadual pode nortear no sentido de direcionar os investimentos aos interesses do Estado.

Remeto, também, este item às recomendações da deliberação, no sentido de que o Governo do Estado observe as orientações dos técnicos deste Tribunal, objetivando maior controle da elaboração, alterações e execução do orçamento de investimento das estatais não dependentes vinculadas ao Poder Executivo Estadual.

3.5. Do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP (Item 3.3.1 do relatório de auditoria)

A Lei Estadual nº 12.523 de 30 de dezembro de 2003, com alteração dada pela Lei nº Estadual nº 12.559 de 13 de abril de 2004, instituiu o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.

O art. 3º da referida lei dispõe, após alteração dada pelo art. 5º da Lei 12.559/2004, que o FECEP deve ser gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania que passou a denominar-se Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos a partir da Lei 14.264/11.

Antes da alteração o Fundo era gerido pela Secretaria de Planejamento e Gestão.

Assim, como em 2012, a LOA 2013 autorizou dotações orçamentárias com recursos do FECEP (fonte 0116), para cinco Unidades Orçamentárias distintas da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, contrariando o disposto no art. 3º da Lei Estadual 12.523/2003, anteriormente citada. Na tabela a seguir demonstramos os valores autorizados na LOA com as correspondentes Unidades Orçamentárias.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Unidade Orçamentária	Dotação autorizada - LOA (em R\$)
Secretaria de Planejamento e Gestão	45.268.500,00
Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	66.961.500,00
Fundo Estadual de Assistência Social	38.804.500,00
Instituto Agrônômico de Pernambuco	30.492.000,00
Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo	9.548.500,00
Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco - ITERPE	4.900.000,00

Nota: O Fundo Estadual de Assistência Social é gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Verifica-se também que a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária realizaram indevidamente *destaque orçamentário*, com a fonte FECEP, para diversas Unidades Orçamentárias, pois conforme comentado anteriormente, a responsabilidade de gerir o Fundo e realizar esse tipo de operação passou a ser da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos a partir da criação da Lei 12.559/2004.

Abaixo relacionamos as Unidades Orçamentárias que receberam *destaque* com fonte FECEP, tendo a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária repassado para a Secretaria da Imprensa, e as demais Unidades receberam orçamento através da Secretaria de Planejamento e Gestão.

- Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária
- Secretaria de Educação
- Secretaria Especial da Mulher
- Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo de Pernambuco
- Secretaria de Planejamento e Gestão
- Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade
- Fundo Estadual de Saúde
- Secretaria da Imprensa

A defesa argumenta que, embora a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos - SEDSDH seja a gestora



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

do FECEP, a aplicação dos recursos devem se efetivar nas áreas definidas, fator que justificou a alocação dos recursos em órgãos distintos daquele definido como gestor.

De fato, os recursos devem ser aplicados nas áreas definidas em lei, como explicitado na defesa. Entretanto, o Gestor do Fundo é o responsável pela aplicação de tais recursos. Ressaltamos que estes recursos podem ser descentralizados por meio de destaques orçamentários realizados pela própria SEDSDH a outras secretarias. O que foi argumentado como erro é que, desde a LOA, estes recursos já estão alocados em diversas secretarias. Frisamos que os recursos na LOA devem estar alocados na SEDSDH e que na execução do orçamento esta faça os destaques orçamentários necessários às demais secretarias. Isso de fato dará à gestora o controle dos recursos da qual é responsável.

Remeto essa questão às recomendações da deliberação, no sentido de que o Governo do Estado observe as orientações dos técnicos deste Tribunal, conforme transcrito anteriormente.

3.6. Do saldo das disponibilidades da fonte 0116 - FECEP
(Item 3.3.1 do relatório de auditoria)

De acordo com o e-Fisco, o saldo das disponibilidades da fonte 0116 - FECEP ao final do exercício de 2012 era de R\$ 83.230.188,23. Diante do ingresso de receitas nesta fonte, ocorridas em 2013, no valor de R\$ 173.474.412,10, e das aplicações, também ocorridas em 2013, no valor de R\$ 166.417.468,38, que resultou em um saldo positivo de R\$ 7.056.943,72, o valor das disponibilidades vinculadas à fonte 0116 deveria ser, ao final do exercício de 2013, de R\$ 90.287.131,95. Entretanto, o valor apresentado no Demonstrativo do FECEP, como sendo saldo ao final do exercício de 2013, foi de R\$ 90.494.541,28, igual ao do e-Fisco, porém sem demonstração da causa da diferença registrada no valor de R\$ 207.409,33. Houve apenas a inclusão, no referido demonstrativo, de um ajuste líquido na fonte no valor de R\$ 9.436,10, que não alcança o valor da diferença apontada, nem tampouco traz nota explicativa da sua natureza.

A defesa informa que, como não foi possível identificar essa diferença, foi feito um lançamento de ajuste para igualar a disponibilidade do demonstrativo com a do e-Fisco.

Remeto à inconsistência contábil apurada, ao rol das recomendações da deliberação, no sentido de que o Estado envide esforços para regularizar e aperfeiçoar o controle das fontes de recursos, como, inclusive, já foi comentado no tópico, deste voto,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que trata da GESTÃO FISCAL.

3.7. Da aplicação dos recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE (Item 3.3.2 do relatório de Auditoria)

Até o início de julho de 2009, os recursos destinados à conta "garantia" de Parcerias Públicas e Privadas (PPP) eram provenientes dos recursos da CIDE (fonte 0118).

O Demonstrativo da CIDE do exercício de 2012 trouxe como dedução da receita o valor de R\$ 692.989,80, referente a ajustes de saldo de exercícios anteriores originados, em sua maior parte, de correção de saldo de recursos para garantia de PPP, conforme informações constantes em nota explicativa ao demonstrativo. Registra-se, entretanto, que não foi observado, no sistema e-Fisco, a contabilização desse valor, nem tampouco a nota explicativa esclarece a origem do referido recurso.

Há reconhecimento por parte da defesa dos equívocos dos registros contábeis da CIDE. Porém cita apenas que, com a implantação das Setoriais Contábeis, o controle da conformidade contábil poderá ser plenamente executado, com as responsabilizações competentes, e que haverá redução gradativa desses tipos de erros.

Da mesma forma que o item anterior, remeto o achado de auditoria às recomendações da deliberação, no sentido de que o Estado proceda aos ajustes tanto no demonstrativo quanto nas fontes envolvidas, fazendo-se necessária a identificação correta das fontes dos recursos financeiros presentes na conta "garantia" e que proceda aos devidos ajustes, a fim de que se tenha a informação correta.

4. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Neste tópico, a auditoria apresentou a análise aos Balanços Financeiro e Patrimonial de 2013, bem como a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Vale informar, a princípio, que o Estado de Pernambuco só aderiu ao novo Plano de Contas, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a partir do exercício de 2014.

4.1. Balanço Financeiro (Item 4.1.1 do Relatório de Auditoria)

A auditoria identificou uma inconsistência no Balanço Financeiro do Estado, qual seja: o saldo de disponibilidades



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ilustrado no início do exercício de 2013 (saldo do exercício anterior, no Balanço Patrimonial 2013), no valor de R\$ 3.032.934.216,91 (R\$ 3,032 bilhões, em ordem de grandeza), encontra-se não coincidente com o saldo advindo do final do exercício anterior (saldo para o exercício seguinte do BP 2012), ocasião em que as disponibilidades financeiras foram mensuradas em R\$ 3.047.225.974,91 (R\$ 3,047 bilhões), havendo entre os valores acima uma diferença de R\$ 14.291.758,00 (R\$ 14,29 milhões), o que configura, de pronto, a imprecisão do balanço.

A defesa, por sua vez, alega que a citada diferença decorreu por conta da exclusão da estatal AD/DIPER (UG 560101) do e-fisco a partir de 2013, ocasião em que saiu do status de estatal "dependente" para "não dependente", não tendo sido realizado o devido ajuste no sistema.

Informa ainda, a defesa, que a CGE adotará as medidas para proceder aos ajustes necessários, como recomendado pelo TCE.

Remeto, pois, o achado de auditoria às recomendações da deliberação.

4.2. Demonstração das Variações Patrimoniais (Item 4.1.2 do Relatório de Auditoria)

A Demonstração das Variações Patrimoniais do Estado apresentou o resultado do exercício sob a ótica patrimonial, que perfaz o valor R\$ 4,62 bilhões deficitário.

4.3. Balanço Patrimonial (Item 4.1.3 do Relatório de Auditoria)

O Balanço Patrimonial Consolidado, levantado em 31/12/2013, contempla os bens e direitos (Ativo) e obrigações (Passivo) de titularidade do Estado de Pernambuco, aí incluídas as suas fundações, autarquias e suas estatais dependentes. O Passivo Real a Descoberto levantado em 31/12/2013, avaliado em R\$ 28,88 bilhões, foi obtido após a apropriação do resultado patrimonial negativo do exercício de R\$.4,6 bilhões.

O saldo patrimonial negativo acima (passivo a descoberto) é influenciado em maior proporção pelos componentes de baixa liquidez/menor prazo de exigibilidade, dentre os quais os passivos superam os ativos de forma significativa, relação esta que é invertida quando comparados os grupos de maior liquidez/menor prazo de exigibilidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Nesse contexto, o Balanço 2013 ilustra um Superávit Financeiro de R\$.2,69 bilhões, conforme abaixo ilustrado:

Ativo Financeiro (I)	3.947.309.790,50
Passivo Financeiro (II)	1.258.234.679,31
SUPERÁVIT FINANCEIRO (I - II)	2.689.075.111,19

Quando, todavia, são visualizados os componentes de baixa liquidez, por sua vez, tem-se o resultado negativo de R\$ 31,57 bilhões abaixo:

Ativo Permanente (I)	24.907.329.294,65
Passivo Permanente (II)	56.476.428.794,02
RESULTADO	(31.569.099.469,37)

Interessante verificar que as duas relações acima (resultado positivo dentre elementos de alta liquidez e negativo em baixa liquidez) foram potencializadas em 2013 em vista do elevado volume de financiamentos de longo prazo junto a instituições financeiras verificado no exercício, que culmina com reflexos de aumento no Ativo Financeiro (com aporte de disponibilidades financeiras) e no Passivo Permanente (com aumento dos saldos de obrigações de longo prazo).

Vale destacar, por oportuno, que o Balanço Patrimonial Consolidado apresentou, ao final do exercício, um saldo da Dívida Ativa de R\$.11,776 bilhões, constituindo-se, assim, no grupo de avaliação monetária mais expressiva dentre todos os ativos (40,81%). Por outro lado, não há "ajuste para perdas" (conta redutora do ativo) relacionada diretamente à dívida ativa face aos prováveis insucessos na obtenção desses ativos, o que resulta numa evidenciação incorreta do Balanço. O estoque da Dívida Ativa passou de R\$ 11,03 bilhões em 31/12/2012 para R\$ 11,78 bilhões em 2013.

A defesa alega, neste item, que a Secretaria da Fazenda vem desenvolvendo o Sistema de Créditos a Receber, cujo objetivo é o controle de todos os créditos tributários, a partir da sua constituição até a inscrição na Dívida Ativa, e nesse estágio gerar a Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, com previsão de conclusão em julho de 2015.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Ante ao exposto, remeto também o achado de auditoria às recomendações da deliberação.

Outro item do Ativo do Estado que merece comentário, é aquele do subgrupo "Bens Imóveis", que a partir da vigência da modificação das NBCASP a partir de 2008 (Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.128/2008 a 1137/2008), de observância obrigatória para os entes a partir de 2014, deverão ter as obras e serviços voltados para o uso comum do povo, **também reconhecidos como ativos** (à semelhança da aplicada àqueles destinados ao uso da administração), e não apenas seus custos correspondentes apropriados como simples despesas.

Essa mudança proporcionará aos entes públicos inserir na sua contabilidade as expressivas parcelas de investimentos que até a presente data não tinham expressamente recomendada sua contabilização como ativo permanente.

Em 2014, com a implantação do novo PCASP (plano de contas da Contabilidade Aplicada ao setor Público) na contabilidade do estado, os primeiros lançamentos efetuados já indicam o reconhecimento patrimonial do bem de uso comum do povo dentre os ativos do estado.

Tal mudança de critério, mesmo deduzida das parcelas de depreciação, amortização e exaustão correspondentes, proporcionará o reconhecimento mais adequado do valor patrimonial dos entes nacionais, inclusive o atribuído ao Estado de Pernambuco.

Quanto aos Restos a Pagar, a auditoria informa que na abertura do exercício de 2013, havia um estoque de Restos a Pagar (independente do ano de inscrição) no valor de R\$ 767,8 milhões, informação esta visualizada no Balanço Patrimonial consolidado do exercício de 2012. Já ao final de 2013, esse estoque de Restos a Pagar ilustrado no Balanço Patrimonial experimentou uma redução em 58,5%, já que se encontrava mensurado em R\$ 318,75 milhões.

No que diz respeito à dívida fundada do Estado, apresentada no Balanço Patrimonial, houve uma variação de R\$ 2,8 bilhões, entre os saldos inicial e final (53,30%), isso se deveu predominantemente ao significativo ingresso de R\$ 2,9 bilhões recebidos ao longo de 2013. As amortizações (que diminuem a dívida), que ao longo do exercício somaram R\$ 624 milhões, foram pouco superiores ao efeito das atualizações monetárias mais juros sobre o saldo devedor dos contratos (que aumentam a dívida), tendo estes fatores alcançado cerca de R\$ 478 milhões em 2013.

Os números verificados no exercício confirmam a tendência de crescimento do volume anual de operações de crédito - e de consequente aumento do estoque da dívida - identificada já no



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

exercício de 2012, quando haviam sido captados outros R\$.2,2 bilhões. Nesse contexto, se vistos em conjunto, apenas os dois últimos exercícios findos (2012 e 2013), verifica-se que os R\$ 5,1 bilhões recebidos de instituições financeiras em 2012 e 2013 foram o fator causador preponderante da elevação do estoque da dívida em 78,76% no biênio sobredito (o saldo acumulado, que era de R\$ 6,28 bilhões em 31/12/2011, subiu para R\$ 11,23 bilhões em 31/12/2013).

Ao longo de 2013, foram identificados 19 novos contratos de financiamento (17 junto a instituições financeiras nacionais e dois a instituições estrangeiras) com recebimentos financeiros efetivados. Por outro lado, houve a baixa (por encerramento de obrigações) de 06 contratos de financiamento, dos quais quatro vinculados à UG 290301, um a PERPART e outro pelo IRH, que no início de 2013 ainda possuía saldo de obrigação remanescente.

A título de informação, o total devido pelo Estado de Pernambuco (administração direta ou indireta dependente do Tesouro), no tocante à composição de sua Dívida Fundada Contratual interna pode ser resumida nas duas tabelas abaixo:

Dívida Fundada Contratual Interna de Longo Prazo em 31/12/2013

Em R\$ 1,00

Credor	Valor por Credor	Participação %	
		Sobre a Dívida Fundada Contratual Interna (LP)	Sobre a Dívida Fundada Total
Caixa Econômica Federal	2.213.635.994,31	29,88%	19,72%
Banco do Brasil AS	2.981.018.302,14	40,23%	26,55%
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	165.567.776,07	2,23%	1,47%
Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)	2.048.917.074,70	27,65%	18,25%
Total	7.409.139.147,22	100,00%	65,99%

Fonte: e-Fisco 2013 (conta contábil 2.2.2.12.00.00).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Todos os contratos citados acima têm atualmente os encargos geridos pela UG 290301 (Encargos Gerais do Estado - Recursos sob supervisão da SEFAZ).

No que tange à Dívida Fundada Contratual de origem externa (entidades financeiras internacionais), quatorze contratos compunham a Dívida Fundada Contratual Externa no início de 2013. Ao longo do exercício, dois novos contratos foram celebrados e geraram novos compromissos financeiros, o que ao final do exercício fez um número de 16 contratos de Financiamento Externo.

Ao final do exercício, o saldo da dívida fundada contratual de origem externa era assim constituído:

Credor	Valor por Credor	Participação %	
		Sobre a Dívida Fundada Contratual Interna (LP)	Sobre a Dívida Fundada Total
BID	668.308.555,26	17,83%	5,95%
BIRD	3.067.220.839,98	81,83%	27,32%
KFW	12.867.529,50	0,34%	0,11%
Total	3.748.396.924,74	100,00%	33,39%

Fonte: e-Fisco 2013 (conta 2.2.2.2.2.00.00).

A expressiva captação financeira verificada em 2013, em sequência ao iniciado em 2012, proporcionou que a participação da dívida de origem externa, que no início do exercício era de 20,1%, passasse a representar 33,4% da dívida fundada contratual em 31/12/2013 (ao final de 2011 era de 8,6%).

Os pagamentos dos juros e encargos da dívida contratual efetuados em 2013 totalizaram o montante de R\$ 457.894.431,50 (28,78% a mais que os R\$ 355,55 milhões processados em 2012), sendo 94,49% referentes à dívida interna e os 5,51% restante referentes à dívida externa.

Quanto à Provisão Atuarial, que é constituído unicamente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

das Provisões Matemáticas Previdenciárias. Essa provisão registra o passivo atuarial do Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco - FUNAFIN, tendo por objetivo evidenciar a obrigação atual do Estado para com os seus servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas. Ao final de 2013, o Balanço Patrimonial mensurava esse passivo em R\$ 44,06 bilhões.

Esta projeção é reavaliada anualmente por meio de Balanço Atuarial e considera cálculos atuariais para várias décadas adiante, sendo, portanto, uma obrigação de longo prazo, a qual é ainda sujeita a reestimativas quando da alteração de alíquotas previdenciárias ou de perfil do conjunto de servidores. O valor ao final do exercício de 2012 era, por exemplo, de R\$ 38,85 bilhões.

Monetariamente, portanto, consiste no item de passivo mais representativo de todo o Balanço do Estado, vez que a participação do grupo contábil frente ao total de obrigações de todo o Estado ao final de 2013 era de 77,7%. Apenas para ilustrar, note-se que a Dívida Fundada contratual do Estado representou, na referida ocasião, 25,48% (portanto, as provisões previdenciárias têm valor contábil quatro vezes maior que o da dívida contratual).

Tal relevância é justificada no fato de que o grupo Provisões Atuariais ilustra compromissos que avançam 75 anos sobre o exercício financeiro de 2013, enquanto que os demais elementos passivos colacionados possuem exigibilidade média inferior a esse período.

Maiores considerações serão efetuadas no item 9 deste relatório.

Com relação à adoção dos procedimentos visando à implantação da nova contabilidade aplicada ao setor Pública, fundamentada nas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCASP/CFC) e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN), o Governo do Estado iniciou em 2013 projeto piloto de adequação da contabilização às novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público em algumas unidades gestoras do estado, pretendendo estendê-las ao restante de sua administração direta, autárquica, fundacional e estatais dependentes, já a partir de janeiro/2014. Ao todo, foram consignadas 15 ações, que se desdobram em 51 subações.

A prestação de contas de 2013 informa a conclusão de 16 dessas subações e a pendência de outras 14 (não iniciadas). A maior parte das ações está em estágio intermediário (iniciada, porém ainda não concluída).

Quanto à migração para o novo plano de contas (Novo PCASP), que se caracteriza como a subação de maior visibilidade para o meio externo, constitui o elemento propulsor para muitas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

das subações ali requeridas, tendo sido efetivada a partir de 01/01/2014, conforme verificado no sistema eFisco.

5. GESTÃO FISCAL

5.1. Receita Corrente Líquida (Item 5.1 do Relatório de Auditoria)

De acordo com o Relatório de Auditoria (item 5.1, fls. 166-167/Vol. II), a Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2013 foi de R\$ 17.173.972.712,67, tendo sido verificada uma variação de R\$ 1,56 bilhão, correspondente a um acréscimo de 10% quando comparada com o exercício de 2012, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 15.612.666.206,20 (se for descontada a inflação medida pelo IPCA, o incremento atingiu 3,99%). Em comparação com o resultado do exercício de 2009, a RCL de 2013 apresentou um crescimento de 61,67%.

Ficou demonstrado que o crescimento foi resultado, principalmente, do aumento das Receitas Tributárias (responsável por um incremento de mais de R\$ 1,3 bilhão) e das Transferências Correntes recebidas (R\$ 539 milhões a mais do que em 2012).

5.2. Disponibilidade de Caixa (item 5.2 do Relatório de Auditoria)

Destaca a equipe técnica (item 5.2 do Relatório de Auditoria, fls. 167-177/Vol. II) que a principal informação trazida pelo Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa foi que o Poder Executivo detinha, ao final de 2013, uma disponibilidade financeira de R\$ 3,95 bilhões que, após dedução dos comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo, no valor de R\$ 1,16 bilhão), restou uma parcela de disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 2,69 bilhões.

A equipe técnica apontou falhas nos controles por fontes, no que tange ao processamento por unidades gestoras do Poder Executivo, havendo saldos invertidos, sendo a mais expressiva inversão verificada na fonte 0101 (recursos ordinários), indicando disponibilidade negativa, fato não ilustrado no demonstrativo devido à compensação com as sobras de disponibilidades das demais fontes. Restou constatado que o processamento das despesas do Poder Executivo tomou por base a disponibilidade financeira geral, em detrimento da efetiva existência de recursos vinculados à finalidade pretendida, sendo o saldo de disponibilidades líquidas registrado de forma global na contabilidade, não sendo adequadamente discriminadas as fontes a que os recursos estariam vinculados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A defesa, por seu turno, alega criação do grupo de trabalho GTFontes como uma iniciativa para regularizar a situação, grupo este que teria elaborado relatório com diagnóstico da conjuntura e proposição de medidas, ocorrendo o primeiro remanejamento de fontes em janeiro de 2014.

Todavia, em auditoria de acompanhamento realizada no exercício de 2014, a equipe técnica deste Tribunal constatou que apenas parte das medidas propostas pelo grupo GTFontes foi, de fato, implementada, sendo a principal delas a geração de superávits financeiros na fonte 0101 (considerada efeito, e não medida), com a obtenção de êxito apenas a partir de novembro de 2014.

Tais falhas serão, entre outras, objeto da análise no item 12 deste Voto, não merecendo maiores comentários no presente tópico.

5.3. Dívida Consolidada e Operações de Crédito (itens 5.3 e 5.4 do Relatório de Auditoria)

De acordo com a equipe técnica, a Dívida Consolidada Líquida do Estado atingiu o valor de R\$ 9,06 bilhões, correspondendo a 52,76% da Receita Corrente Líquida, estando enquadrada no limite estabelecido pelo Senado Federal (200% da RCL).

No exercício anterior, a Dívida Consolidada Líquida foi de R\$ 7,14 bilhões, alcançando a relação de 45,75% da Receita Corrente Líquida. Já em 2011, o percentual era de 38,34%.

Apesar de respeitado o limite legal, a partir de 2011, observou-se uma elevação tanto da Dívida Consolidada Líquida, quanto da Receita Corrente Líquida, com maior proporção para a primeira, demonstrando uma tendência de alta na relação entre a DCL e a RCL.

A auditoria ressalta que, apesar da razoável distância do teto legal, o Estado não deve se aproximar em demasia do limite, pois não se pode assegurar a permanência de alta da Receita Corrente Líquida, uma vez que esta se sujeita a efeitos de crises e oscilações, tratando-se de componente de resultado, enquanto a Dívida Consolidada consiste em componente patrimonial que se perpetua.

Quanto às operações de crédito, ao atingirem o percentual de 12,09% da Receita Corrente Líquida (em 2012, alcançaram 14,8%), restou respeitado o limite de 16% fixado pela Resolução nº 43/2001



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

do Senado Federal, estabelecido com o intuito de evitar que entes federativos sem dívidas consolidadas elevadas venham a aumentar seus níveis de endividamento a ponto de se aproximarem do limite geral de 200% da RCL.

A análise das operações de crédito foi tratada no tópico relativo à Gestão Orçamentária.

5.4. Juros e Encargos da Dívida (item 5.5 do Relatório de Auditoria)

A equipe de auditoria verificou que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos atingiu o montante de R\$ 1,04 bilhão, equivalente a 6,06% da Receita Corrente Líquida. Dessa forma, restou cumprido o limite estabelecido pelo Senado Federal para tais gastos, de 11,5% da RCL.

5.5. Garantias e Contragarantias (item 5.6 do Relatório de Auditoria)

O Estado ofereceu garantias a terceiros, assim como contragarantias vinculadas, decorrentes de operações de crédito, no montante de 4,8 milhão, importância equivalente a 0,028% da RCL, cumprindo o limite de 22%, sendo observado o que dispõe a LRF e as Resoluções do Senado nº 40/2001, nº 43/2001 e nº 96/1989.

5.6. Despesa com Pessoal (item 5.7 do Relatório de Auditoria)

A equipe técnica relata (item 5.7 do Relatório Técnico, fls. 183-185/Vol. II) que os gastos com pessoal do Estado alcançaram o montante de R\$ 9,19 bilhões, correspondendo a 53,55% da Receita Corrente Líquida.

A Despesa Total com Pessoal-DTP do Poder Executivo atingiu 44,9% da RCL, respeitando o limite de 49% estabelecido pela LRF. Por sua vez, a DTP do Poder Legislativo correspondeu a 2,62%, enquanto o Poder Judiciário e o Ministério Público alcançaram, respectivamente, os percentuais de 4,74% e 1,29%. Verificou-se, portanto, ao final do exercício de 2013, que o Estado de Pernambuco encontrava-se enquadrado, tanto no seu limite global, quanto nos limites individuais por Poder/Órgão, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Cumprido acrescentar, conforme será relatado no item 10 deste voto, que tratará do Terceiro Setor, que não foram computadas, no cálculo da DTP, as "despesas de pessoal junto às Organizações Sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades fins do Estado, para as quais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores”, conforme determinado ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco, no Acórdão TC nº 069/13 (Processo TC nº 0906269-5, Auditoria Especial realizada na Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco).

5.7. Resultado Primário (item 5.8 do Relatório de Auditoria)

Com relação ao Resultado Primário, a equipe de auditoria apontou que o Governo do Estado obteve, no exercício de 2013, um déficit primário de R\$ 1,09 bilhão, não conseguindo atingir a meta fiscal de um superávit de 278 milhões, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O exame do presente item será detalhado na análise do capítulo sobre a Gestão Orçamentária.

5.8. Resultado Nominal (item 5.9 do Relatório de Auditoria)

Quanto ao Resultado Nominal, após exame do Relatório de Auditoria e da defesa apresentada, ficou demonstrado que houve uma elevação da Dívida Fiscal Líquida no montante de R\$ 1,92 bilhão, enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias admitia um aumento de até R\$ 2,69 bilhões. Dessa forma, restou cumprida a meta fiscal de Resultado Nominal fixada na LDO.

5.9. Programa de Ajuste Fiscal: Compromissos Assumidos com a União (item 5.10 do Relatório de Auditoria)

A equipe técnica (item 5.10, fls. 186-189/Vol. II) informa que, além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Estado, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (designaremos como PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”. Esses compromissos assumidos têm influenciado diretamente a gestão fiscal do Estado, estando o seu acompanhamento sob a responsabilidade do Conselho de Programação Financeira do Estado.

Nos termos do Relatório Técnico, das metas constantes no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, firmado entre o Governo do Estado e o Governo Federal, não foram cumpridas as Metas 4, 5 e 6 (Receitas de Arrecadação Própria, Outras Despesas Correntes e Despesa de Investimentos, respectivamente).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

a) META 4: Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 13,45 bilhões

A arrecadação própria do exercício (de R\$ 12,91 bilhões) ficou 4,01% abaixo da meta de R\$ 13,45 bilhões definidos por ocasião da 11^a Revisão.

b) Meta 5: Outras Despesas Correntes < 40,89% da Receita Líquida Real

De acordo com o Relatório de Auditoria (fl. 188/Vol. II), o montante registrado em Outras Despesas Correntes atingiu R\$ 6,96 bilhões, no exercício, enquanto a Receita Líquida Real, segundo os parâmetros definidos no Programa de Ajuste Fiscal, foi de R\$ 13,15 bilhões, resultando no percentual de 52,47%, sendo ultrapassada a meta definida para o Estado em 2013.

c) Meta 6: Despesas de Investimentos < 23,51% da Receita Líquida Real

A equipe técnica concluiu que o percentual alcançado pelo Estado foi de 23,73% da Receita Líquida Real, não sendo cumprida a meta de 23,51% definida no Programa de Ajuste Fiscal.

O Governo do Estado argumenta que a Secretaria do Tesouro Nacional-STN, a despeito do descumprimento das metas 4, 5 e 6, levando em conta o cumprimento das demais metas, concluiu pela adimplência do Estado em relação ao cumprimento do Programa de Ajuste Fiscal de 2013.

A defesa acrescenta que o Governo do Estado reavaliará suas ações a partir dos resultados do programa em 2013, a fim de garantir o cumprimento completo das metas e dos compromissos assumidos com a União nos anos subseqüentes.

6. EDUCAÇÃO (item 6 do Relatório de Auditoria)

De acordo com as informações contidas no Relatório Técnico, concernentes ao Capítulo 06, aqui serão destacados os limites constitucionais e legais que versam sobre a matéria, além dos pontos mais relevantes da ação governamental, no que se refere à Educação.

6.1. Observância dos Limites Constitucionais

6.1.1. Aplicação dos Recursos destinados à Manutenção e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ao Desenvolvimento do Ensino (item 6.6 do Relatório de Auditoria)

Conforme estabelece o art. 212 da Constituição Federal, o Governo Estadual deve aplicar, no mínimo, 25% da sua arrecadação com impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, de acordo com o Relatório Técnico, o mínimo legal a ser aplicado em tais gastos, no exercício de 2013, foi de R\$ 3.645.069.439,54.

Com relação à contabilização dos recursos aplicados, a equipe técnica apontou algumas divergências no Balanço Geral do Estado, notadamente quanto às ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como ao registro indevido dos Restos a Pagar não processados (devem ser computados os valores efetivamente aplicados, ou seja, não inclusão dos restos a pagar não processados inscritos no exercício e a compensação pela inclusão dos valores inscritos no ano anterior e pagos durante o exercício).

Foram identificadas diversas despesas indevidamente classificadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre as quais as relativas ao fornecimento de alimentação escolar, "Campanha Todos com a Nota", além de diversas despesas realizadas pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha, tais como: transporte de resíduos sólidos; locação de imóveis para funcionários; serviços de fiscal do porto, aeroportuário, turismólogo e operador de empilhadeira; aquisição de medicamentos, entre outras.

De acordo com o Relatório de Auditoria (fls. 211-216/Vol. II), a equipe técnica, após os devidos ajustes no cálculo da despesa, concluiu que o Governo do Estado de Pernambuco alcançou **26,56%** de aplicação dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 3.872.843.541,25), ultrapassando, dessa forma, o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal.

Verifico que assiste razão à equipe técnica, pois as despesas apontadas não correspondem àquelas que devem compor os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de verificação do limite constitucional, tampouco com ensino fundamental (FUNDEB).

A Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional), em seus artigos. 70 e 71, define as despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, não albergando despesas da natureza ora contestada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Entretanto, mesmo desconsiderando os valores de tais despesas do cálculo relativo ao percentual de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o Governo do Estado de Pernambuco, no exercício de 2013, superou o limite mínimo exigido pela Carta Magna. Dessa forma, tenho por afastada a irregularidade, porém cabe recomendação para que a falha na classificação das despesas não se repita nos próximos exercícios.

Quanto ao Distrito Estadual de Fernando de Noronha, a classificação indevida de despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino deve ser abordada quando da apreciação de sua prestação de contas.

6.1.2. Aplicação dos Recursos do FUNDEB (item 6.7.1 do Relatório de Auditoria)

Em 2013, os recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109) disponíveis para aplicação alcançaram o montante de R\$ 1.866.176.237,13, conforme relata a equipe técnica (item 6.7.1 do Relatório Técnico, fl. 216/Vol. II), e, de acordo com o Demonstrativo dos Recursos do FUNDEB, o valor total aplicado também foi de R\$ 1.866.176.237,13, sendo R\$ 1.863.376.692,87 aplicados pela Secretaria de Educação e R\$ 713.021,23 pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Conforme observação no mesmo item do Relatório de Auditoria, a equipe técnica ressalta que foram observadas despesas no valor total de R\$ 527.884,20, executadas pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha, na fonte 0109 - FUNDEB, que não poderiam ter sido realizadas com os recursos do referido Fundo, não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, tais como: locação de imóveis para funcionários, serviços de suporte logístico operacional, controle migratório, serviços de hospedagem, locação de equipamento de som, entre outras.

A equipe de auditoria também verificou despesas com fornecimento de alimentação escolar, no total de R\$ 47.214.269,65, que não poderiam ser financiados com recursos do FUNDEB, em razão de não serem consideradas como aplicação e desenvolvimento do ensino (art. 71, inciso IV, da LDB).

A defesa não apresentou argumentos contrários à conclusão da equipe técnica, informando apenas que a Secretaria da Controladoria Geral do Estado vem buscando auxiliar e alertar os gestores e demais responsáveis quanto à correta classificação das despesas que compõem a base de cálculo do mínimo de gasto com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Informa, ainda, que providenciou o levantamento de todas as despesas custeadas com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

recursos do FUNDEB, sendo detectadas inconsistências, mas foram iniciadas várias medidas para regularizar a situação, sendo a principal delas a mudança na fonte de recursos, passando a haver o custeio pela fonte Tesouro (101).

Diante do exposto, a equipe técnica informa que o valor aplicado passa a ser de R\$ 1.818.434.083,28, ao invés dos R\$ 1.866.176.237,13 registrados no Demonstrativo dos Recursos do FUNDEB, sendo necessária a correção da referida peça.

Da mesma forma relatada no item anterior, quanto à apreciação dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas elencadas pela equipe de auditoria como indevidamente custeadas através do FUNDEB devem ser expurgadas do cálculo dos recursos aplicados no Fundo. Quanto ao Distrito Estadual de Fernando de Noronha, a classificação indevida de suas despesas através do FUNDEB deve ser objeto de análise quando da apreciação de sua prestação de contas.

Diante da verificação de inconsistências, deve ser providenciado o ajuste no Demonstrativo dos Recursos do Fundo e sua posterior publicação, além da adoção de medidas no sentido de regularizar a disponibilidade da fonte FUNDEB e utilização dos referidos recursos.

6.1.3. Da Remuneração dos Profissionais do Magistério
(item 6.7.2 do Relatório de Auditoria)

Por fim, quanto à Remuneração dos Profissionais do Magistério, o Relatório Técnico (item 6.7.2, fls. 217/Vol. II) aponta que os valores classificados em despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram R\$ 1.476.219.330,37, representando **79,10%** do valor recebido pelo Fundo, atendendo à exigência legal disposta no ADCT, art. 60, inciso XII, com redação dada pela EC nº 53, de 19/12/2006, e na Lei Federal no 11.494, de 20/06/07, art. 22, que exige o mínimo de 60% (sessenta por cento).

6.2. Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco (item 6.2 do Relatório de Auditoria)

A Lei Estadual nº 13.273/07 - Lei de Responsabilidade Educacional, estabelece normas voltadas para a educação no Estado, além daquelas definidas na legislação federal (item 6.2 do Relatório Técnico, fls. 191-192/Vol. II). O referido diploma, em seu art. 3º, dispõe que: "Anualmente, a Lei que aprovar as diretrizes orçamentárias previstas no artigo 37, inciso XX, da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Constituição do Estado de Pernambuco, deverá conter o anexo de metas educacionais para os próximos quatro anos, utilizando-se como parâmetro os indicadores descritos na presente Lei”.

Após análise da documentação apresentada, a equipe técnica verificou que na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2013, Lei Estadual nº 14.770/12, não consta o anexo de metas educacionais exigido pelo art. 3º supracitado.

Não foram apresentados argumentos na defesa buscando refutar a irregularidade em questão, entretanto tenho que esta não se reveste de gravidade suficiente para macular as contas apresentadas, ensejando a emissão de recomendação no sentido de ser suprida a falha.

6.3. Indicadores educacionais (item 6.3 do Relatório de Auditoria)

Em relação ao acompanhamento dos indicadores na área de Educação, inclusive comparativamente a outras unidades da federação, o Relatório Técnico (item 6.3, fls. 192-207/Vol. II) destaca os seguintes pontos:

a) Conforme dados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), a rede estadual de ensino de Pernambuco, com relação à 4ª série/5º ano, ocupou a 19ª posição no *ranking* nacional de 2013, com uma nota de 4,3, superando a meta projetada para o exercício, de 4,2;

b) Quanto à 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental, ocupou a 17ª posição no *ranking* nacional em 2013 (nota 3,6 enquanto a meta era de 3,3);

c) Com relação à 3ª série do Ensino Médio, a rede estadual de Pernambuco ocupou a 4ª posição no *ranking* nacional em 2013 (nota 3,6 superando a meta de 3,2);

d) A taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco em 2013 foi de, respectivamente, 35,8% (19ª posição) e 40,1% (17ª posição), números considerados elevados em relação aos demais entes da Federação, superando as taxas de outros estados, como São Paulo, Mato Grosso, Santa Catarina, Acre, Rondônia, Ceará, Minas Gerais e Paraná, entre outros;

e) Os valores do IDEPE, Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco, relativos ao exercício de 2013, embora solicitados por parte da equipe de auditoria, não foram apresentados pela Secretaria de Educação de Pernambuco, uma vez



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que estava aguardando a divulgação dos dados do fluxo escolar pelo INEP, fato não ocorrido. Entretanto, o referido índice vem apresentando crescimento ao longo dos últimos anos;

f) Com relação ao rendimento da rede estadual, o INEP não apresentou os referentes ao exercício de 2013. Contudo, quanto ao Ensino Fundamental, a taxa de aprovação vem apresentando uma tendência de alta nos últimos anos, enquanto há uma tendência de queda para as taxas de reprovação e abandono. Já o Ensino Médio demonstra uma tendência de crescimento na taxa de aprovação, além de uma oscilação na taxa de reprovação e tendência de queda na taxa de abandono.

O Governo, em sua defesa quanto às elevadas taxas de distorção idade-série, afirma que Pernambuco ocupa o 3º lugar entre os estados que mais reduziram a distorção idade-série no Ensino Fundamental, bem como o 1º lugar quanto ao Ensino Médio. Salaria que, entre os exercícios de 2007 e 2013, o Ensino Fundamental apresentou uma queda de 28,54% na distorção, enquanto a do Ensino Médio caiu 40%. Acrescenta, por fim, que o Estado está se empenhando para melhorar os seus índices educacionais.

Entendo que o presente caso não representa irregularidade, sendo cabível recomendação ao gestor da Secretaria de Educação, no sentido de envidar os esforços necessários para melhorar os resultados dos indicadores educacionais e cumprir as metas definidas.

6.4. Unidades de Ensino (item 6.8.2 do Relatório de Auditoria)

De acordo com o Relatório Técnico (item 6.8.2 do Relatório Técnico, fl. 219), comparando o ano de 2013 com os seis anos anteriores, verifica-se que houve uma queda no número total de escolas da rede estadual, passando de 1107 escolas, em 2007, para 1058 em 2013.

Por outro lado, observa-se um aumento no total de Escolas de Referência em Ensino Médio-EREM, no período de 2007 a 2013, passando de 20, para 260 escolas.

A defesa não se manifestou acerca do assunto, embora este item do relatório seja informativo, em sua essência, não representando ilegalidade.

6.5. Escolas de Referência em Ensino Médio-EREM (item 6.8.3 do Relatório de Auditoria)

A auditoria, nesse ponto (item 6.8.3 do Relatório



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Técnico, fls. 219-221/Vol. II), destaca que:

- Como já foi relatado, o IDEPE de 2013 não foi disponibilizado pelo INEP, sendo apresentados na prestação de contas os dados referentes ao exercício de 2012;
- A maior nota do IDEPE para uma Escola de Referência foi de 5,64 e pertence à Gerência Regional Sertão Central Salgueiro;
- Dentre as escolas que apresentaram as maiores notas do IDEPE, apenas quatro tiveram nota abaixo de 5,0 e pertencem às GREs Litoral Sul, Mata Sul, Metropolitana Sul e Vale do Capibaribe;
- As menores notas do IDEPE estão nas escolas que pertencem às GREs Metropolitana Norte, Metropolitana Sul, Recife Norte e Recife Sul. Verifica-se que, dentre as escolas com menores notas do IDEPE, as pertencentes às GREs do Sertão obtiveram um melhor desempenho.

O Governo do Estado alega que umas das missões do Governo de Pernambuco é a construção de um novo paradigma para o Ensino Médio e, desde 2007, o Governo do Estado transformou o que era inicialmente um projeto piloto numa política pública: a implantação do modelo de Escolas Referência em Ensino Médio - EREM. O resultado deste empenho na política educacional transformou Pernambuco no Estado que possui a maior rede de ensino integral/semi-integral do Brasil.

Nesse modelo, afirma o Governo, os professores atuam, todos os dias, o dia todo, com dedicação exclusiva e salários diferenciados, enquanto que os estudantes das escolas em tempo integral vão todos os dias às aulas, de 7:30h às 17:00h, almoçando nas escolas (além das merendas pela manhã e à tarde) e os estudantes das escolas de tempo semi-integral vão duas vezes por semana o dia todo. Acrescenta que o programa vem evoluindo desde o ano de 2007 até o presente: começou com a implantação de 20 escolas em 2007, passando para 260 em 2013, e em 2014 já somaram 300 escolas.

Defende, ainda, que a evolução do desempenho dessas Escolas de Referência é claramente alcançada no terceiro ano de sua implantação, pois só após tal período o aluno advindo do Ensino Fundamental II e ingressou no Ensino Médio, na modalidade integral ou semi-integral, terá concluído esse nível de ensino e será avaliado pelas provas do SAEB e SAEPE. Dessa forma, as



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

escolas com notas menores do IDEPE, apontadas no Relatório de Auditoria, foram transformadas em Escolas de Referência nos anos de 2010 e 2012 e, portanto, como ainda não completaram o ciclo da educação integral, o resultado das avaliações de seus alunos somente poderá ser atestado, como reflexo de tal política educacional, a partir dos dados relativos aos anos de 2013 e 2014.

Deve, pois, haver uma análise do corpo técnico deste Tribunal, a partir dos próximos exercícios, para verificar o efetivo impacto na qualidade trazida ao Ensino Médio com a implantação das Escolas de Referência.

6.6. Repasses Financeiros às Gerências Regionais e às Escolas (item 6.13 do Relatório de Auditoria)

O Governo do Estado, visando otimizar a aplicação dos recursos na Educação, tem buscado sua descentralização através de repasses financeiros, tanto para as Gerências Regionais de Educação-GRE's, quanto diretamente para as escolas, conforme está previsto nos decretos estaduais nº 20.416/98 e nº 39.473/13. A equipe técnica (item 6.13 do Relatório Técnico, fls. 229-235/Vol. II) constatou algumas falhas relativas a tais repasses, quais sejam:

- Houve repasses financeiros (subelemento 96) às GREs, em 2013, o valor total de R\$ 27.666.157,32. Desse montante, não houve prestação de contas do total de R\$ 20.930.163,53, resultando em um percentual de inadimplência equivalente a 75,65%;

- Quanto às escolas da rede estadual, foram repassados diretamente às escolas, por meio de Suprimento de Fundo Institucional-SFI, o montante de R\$ 48.329.884,97, ficando pendente de prestação de contas o valor de R\$ 29.848.284,39 (inadimplência correspondente a 61,76%);

- Com relação aos repasses às escolas através de Suprimento de Fundo Institucional, houve a classificação como despesas de capital no montante de R\$ 12.554.368,00, as quais não são consideradas como atividades de manutenção e desenvolvimento regular das ações da unidade administrativa, não podendo ser custeadas com recursos de SFI, nos termos do Decreto nº 39.473/2013;

- De acordo com o citado decreto, foi estabelecido o prazo de 90 (noventa) dias para a prestação de contas do Suprimento de Fundo Institucional, a contar do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

crédito dos recursos na conta específica da unidade administrativa, ficando vedada a concessão de novo suprimento na hipótese de descumprimento do referido prazo.

Em suas contrarrazões, o Governo do Estado afirma que, em 2013, foram implementadas diversas ações com vistas a evitar ausências e atrasos nas prestações de contas, tais como:

- Descentralização da análise e cadastro no sistema e-Fisco das prestações de contas dos Suprimentos de Fundos Institucionais para as GREs, conforme orientação da Secretaria da Controladoria Geral do Estado-SCGE, desafogando o trabalho na sede da Secretaria de Educação e ampliando a quantidade e qualidade das análises de prestações de contas dos repasses;
- Criação da Gerência de Prestação de Contas de Convênios, que tem como uma de suas competências a análise de prestação de contas dos repasses financeiros através das fontes 0102 e 0103;
- Realização de formações com as equipes das GREs para melhorar a qualidade das prestações de contas e diminuir os atrasos decorrentes de inconformidades;
- Participação em Grupo de Trabalho entre a SEE, SCGE e Secretaria Estadual de Saúde, que tem como um de seus objetivos a regularização e aumento da realização das prestações de contas no prazo;
- Levantamento das inadimplências de prestação de contas dos SFIs, para notificação dos responsáveis nos casos de não regularização.

Quanto à realização de despesas de capital com recurso de Suprimento de Fundo Institucional, a defesa do Governo faz referência ao Projeto Educar, que se trata de empréstimo para investimento específico no setor educacional, tratando-se de operação de crédito com recursos do BIRD, cujas regras de aplicação, modalidade e grupo das despesas são predefinidas. Acrescenta que o convênio celebrado com o BIRD considera como despesas de capital os recursos da fonte 0103002746- Operações de Crédito, repassados às escolas como SFI, devido às particularidades da origem dos recursos.

Tenho que as falhas apontadas quanto à classificação contábil não causaram prejuízo aos cofres do Estado, ensejando



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

apenas maior atenção por parte dos responsáveis da área.

Quanto à inadimplência nas prestações de contas dos repasses realizados às GREs e às Escolas, entendo que as medidas apontadas pelo Governo merecem ser efetivamente implementadas e monitoradas, para que se tenha precisão na avaliação da utilização dos recursos repassados, devendo ser exigida a tempestiva prestação de contas dos repasses realizados. Torna-se, portanto, cabível a emissão de recomendação para que as prestações de contas sejam providenciadas de maneira mais célere. Sugiro, inclusive, que a presente questão seja analisada no bojo das contas prestadas pelo gestor da Secretaria de Educação.

7. SAÚDE (item 7 do Relatório de Auditoria)

A equipe técnica informa que a estrutura orgânica do Estado de Pernambuco, no tocante à Saúde, é definida pela existência de uma Secretaria de Estado, com 12 (doze) unidades administrativas dentro do território, denominadas Gerências Regionais de Saúde-GERES. Ao final de 2013, a estrutura física compreendia 11 (onze) hospitais estaduais de grande porte, dos quais 10 (dez) estão localizados na Região Metropolitana do Recife, e um no Município de Caruaru, além de cinco hospitais regionais localizados em Petrolina, Ouricuri, Palmares, Nazaré da Mata e Vitória de Santo Antão.

Ao todo, acrescentando os hospitais municipais, federais e particulares, o território pernambucano conta com 240 (duzentos e quarenta) unidades hospitalares, dos quais 179 mantinham convênio com o SUS, conforme quantificado no Plano Estadual de Saúde 2012-2015.

O Estado mantém ainda 14 (quatorze) Unidades de Pronto Atendimento de Emergência (UPAs). Também compõem a estrutura estadual o Laboratório Central-LACEN, o HEMOPE e o LAFEPE.

Ainda de acordo com a equipe técnica, a atuação do estado nas referidas unidades públicas teve gestão parte centralizada, parte descentralizada. A gestão descentralizada ocorreu através de Organizações Sociais, em todas as UPAs e em três hospitais de grande porte (Miguel Arraes, Dom Hélder Câmara e Pelópidas da Silveira), enquanto a gestão centralizada ocorreu nos demais hospitais estaduais de grande porte.

A defesa divergiu do Relatório de Auditoria em poucos pontos, informando a existência de 06 (seis) hospitais regionais nas sedes das GERES do interior do Estado e o funcionamento da UPA no Município de Petrolina, não mencionados no relatório. A equipe



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

técnica acatou as alegações da defesa.

Neste tópico, dentre os aspectos relevantes referentes à área de Saúde no Estado de Pernambuco, apontados pela auditoria, analiso a seguir aqueles que mais se destacam por impactarem diretamente na boa e regular aplicação dos recursos na Saúde Pública do Estado.

7.1. Verificação da Aplicação dos Recursos de Impostos destinados à Saúde (item 7.8 do Relatório de Auditoria)

A Emenda Constitucional nº 29/2000 determinou aos Estados a aplicação de, pelo menos, 12% das suas receitas de impostos (incluindo transferências de impostos recebidas da União e excluindo as transferências para Municípios) em ações e serviços públicos de saúde.

No demonstrativo editado pelo Governo do Estado, registrou-se que foi aplicado em Saúde pelo Estado, no ano de 2013, o montante de R\$ 2.180.865.068,55, importância equivalente a 14,96% das receitas em questão. No entanto, no entendimento dos auditores deste Tribunal, houve equívocos no preenchimento de tal demonstrativo, dentre os quais a não exclusão da parcela dos restos a pagar processados que se encontrava desprovida de saldo suficiente de disponibilidades.

Após os ajustes necessários, a equipe de auditoria concluiu que a aplicação em Saúde atingiu o total de R\$ 2.179.864.050,87, correspondente ao percentual de **14,95%** da receita de impostos prevista na EC nº 29/2000, sendo respeitado o referido limite.

7.2. Grau de Concentração de Leitos Hospitalares e de Equipamentos de Saúde na Região Metropolitana do Recife (item 7.9.3 do Relatório de Auditoria)

A equipe de auditoria realizou estudo dos dados constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde-CNES, buscando verificar o alcance de parâmetros gerais de atendimento aos usuários do SUS, bem como a distribuição no território estadual dos recursos de saúde, examinando os dados relativos a leitos hospitalares e equipamentos de saúde.

A equipe concluiu que, ao final de 2013, o estado oferecia 1,98 leitos hospitalares disponíveis ao SUS para cada grupo de mil habitantes, quociente inferior ao preconizado como mínimo pela Portaria MS/GM nº 1.101/2002, que é de 2,92 leitos do SUS para cada mil habitantes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Também foi apontada a elevada concentração dos quantitativos existentes na Região Metropolitana do Recife, relativa às especialidades de Cardiologia, Neurologia, Oncologia e Pediatria Cirúrgica. A distribuição equitativa de leitos entre a RMR e as demais regiões foi verificada apenas quanto aos leitos de Cirurgia Geral, Obstetrícia e Pediatria Clínica.

Quanto aos equipamentos hospitalares disponíveis ao SUS, o estado cumpriu os parâmetros gerais quantitativos definidos pela Portaria MS/GM nº 1.101/2002, como aparelhos de ultrassonografia, mamógrafos, ressonância magnética e raio X simples, deixando de atender aos parâmetros no que se refere a tomógrafo computadorizado e raio X com densitometria óssea.

No tocante à distribuição interna desses equipamentos, foi apontada significativa concentração em estabelecimentos localizados na Região Metropolitana do Recife, em detrimento das unidades situadas nas demais regiões do estado, em oito dos dez equipamentos definidos como amostra, selecionados pela equipe técnica.

Com relação aos leitos hospitalares, a defesa informa que adotou a estratégia de estruturar a Rede de Urgência e Emergência-RUE, composta por unidades hospitalares sob gestão municipal, cujos leitos teriam custeio do estado. A implantação da RUE estaria realizada em cinco, das onze GERES sediadas no interior.

Não foram apresentados argumentos acerca da concentração dos equipamentos de saúde na Região Metropolitana do Recife. Dessa forma, corroboro com a preocupação quanto à necessidade de melhor distribuição dos recursos de saúde para atendimento às populações do Agreste e Sertão do Estado.

8. PUBLICIDADE (item 8 do Relatório de Auditoria)

A Lei Estadual nº 12.746/2005, que estabelece limites financeiros para as despesas de publicidade, definiu para a Administração Direta o limite máximo de 1% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Por sua vez, as entidades da Administração Indireta devem respeitar o limite de 1% da receita própria realizada no exercício anterior, sendo excluídas as receitas decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito.

Por sua vez, a Lei Estadual nº 14.898/2012, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado para o exercício de 2013, previu que as despesas com publicidade e propaganda devem respeitar os limites estabelecidos na lei Estadual nº 12.746/2005



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

(item 8.2 do Relatório Técnico, fl. 276/Vol. II).

De acordo com os cálculos da equipe técnica (item 8.3 do Relatório de Auditoria, fls. 277-278/Vol. II), o volume de despesas com publicidade institucional em 2013, na Administração Direta, foi inferior ao limite estabelecido, tendo representado 0,4678% da RCL de 2012, cumprindo, portanto, a determinação legal.

O limite de 1% previsto para a Administração Indireta foi cumprido por todas as entidades, à exceção da Agência de Regulação de Pernambuco-ARPE, que realizou despesas com publicidade no montante equivalente a 1,94% de suas receitas próprias auferidas no exercício de 2012.

A defesa apresentada divergiu do cálculo efetuado pela equipe técnica para atualização da Receita Corrente Líquida do exercício de 2012, pois a auditoria utilizou como índice o IPCA, enquanto o correto seria o IGPM. A equipe técnica acatou os termos da defesa, sendo modificada a base de cálculo e, conseqüentemente, o limite para gastos com publicidade passou a atingir R\$ 165.354.996,80, ao invés dos R\$ 164.753.753,03 anteriormente informados.

Também foi acatado pela equipe de auditoria o argumento relativo à divergência no cálculo dos gastos com publicidade, uma vez que o Relatório Técnico incluiu as despesas efetuadas pelos Poderes Judiciário e Legislativo, MPPE e TCE, os quais não se subordinam ao Poder Executivo.

Refeitos os cálculos, e após as exclusões previstas no art. 3º da Lei Estadual nº 12.746/2005, tem-se que as despesas com publicidade da administração estadual atingiram o montante de R\$ 72.750.937,28, importância equivalente a 0,44% da RCL de 2012, sendo respeitado o limite legal.

Com relação à ARPE, a defesa informa que a Secretaria da Controladoria Geral do Estado realiza monitoramento contínuo das despesas com publicidade, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, sendo a entidade notificada acerca dos gastos com publicidade. Entende a equipe de auditoria que a responsabilização pela irregularidade deve recair sobre o diretor da entidade, nos termos do art. 6º da Lei Estadual nº 12.746/2005.

Diante do exposto, tenho que a questão das despesas com publicidade realizadas pela ARPE acima do limite legal deve ser objeto de análise nas contas prestadas pelo gestor de tal entidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

9. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco foi criado pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com o objetivo de adequar a concessão e o pagamento dos benefícios de natureza previdenciária às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98 e pela Lei Federal nº 9.717/98.

9.1. Resultado Previdenciário negativo do exercício de 2013 (Item 9.2.1, 9.3 e 9.4 do Relatório de Auditoria)

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco - período de referência janeiro a dezembro de 2013 (fl. 285/Vol. II), registra um *resultado previdenciário positivo no valor de R\$ 35,61 milhões* (item 9.2.1 do Relatório Técnico, fl. 284/Vol. II).

No entanto, segundo a equipe técnica, os repasses internos da Dotação Orçamentária Específica - DOE (R\$ 1,29 bilhão) foram registrados como Receitas Intraorçamentárias, os quais deveriam constar no item "Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras", conforme Portaria STN 637/2012 e assim, excluindo-se os recursos da DOE, obteve-se o valor efetivo do resultado previdenciário negativo, no montante de R\$ 1,26 bilhão.

O Balanço atuarial do RPPS/PE, em 30.09.2013, registra um *déficit* atuarial de R\$.40,90 bilhões, que representa a diferença entre o Passivo Atuarial (valor presente necessário para fazer face às aposentadorias e pensões concedidas e a conceder) e o Valor Presente das Contribuições Previdenciárias (incluindo a compensação financeira).

Conforme relata a equipe técnica (item 9.3.1.2 do Relatório de Auditoria, fls. 292-293/Vol. II), as projeções das despesas e receitas previdenciárias evidenciam a situação de desequilíbrio (receitas menores que despesas), ao longo de todo o período projetado (2014/2089), o que gerará anualmente resultado previdenciário negativo (déficit financeiro), atingindo o seu ápice em 2025 (R\$ 2,83 bilhões). Tal perspectiva poderá exigir maior esforço do Tesouro na alocação de recursos financeiros para cobertura do déficit financeiro anual, durante aproximadamente 04 décadas, visto que as receitas de contribuição normal (dos segurados ativos, aposentados e pensionistas + patronal) são insuficientes para arcar com as despesas previdenciárias.

Observou-se, ainda, que o déficit atuarial do RPPS/PE



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

apresenta crescimento contínuo. Em 2010, o déficit era de 28,18 bilhões. Em 2011, passou para 32,68 bilhões. Em 2012, aumentou para 37,36 bilhões. Em 2013, alcançou R\$ 40,90 bilhões. Portanto, o déficit atuarial cresceu R\$ 12,72 bilhões nessas quatro últimas avaliações atuariais, equivalente a 45% do déficit apresentado em 2010 (R\$ 28,18 bilhões em valor nominal).

Ressaltou a equipe técnica que a segregação de massas previdenciárias é uma das opções para equacionamento do déficit atuarial (item 9.4 do Relatório de Auditoria, fls. 300-303/Vol. II). Nesse sentido, o Ministério da Previdência Social estabeleceu o prazo de 31/12/2011 para que os entes federativos, cuja alíquota de contribuição patronal correspondesse ao dobro do servidor - que é caso do RPPS/PE, implementassem, em lei, um plano de amortização ou a segregação de massas, a fim de atender o requisito do equilíbrio financeiro atuarial que é exigido para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária pelo MPS. Em Pernambuco, a segregação de massas está prevista na Lei Complementar nº 28/2000, mediante implantação do FUNAFIN e FUNAPREV. Como esse último não entrou em funcionamento, até 2013, todos os segurados ativos do RPPS/PE continuaram vinculados ao FUNAFIN.

Todavia, informou a equipe da DIPE que, ao final de 2013, foram editadas as LC 257 e LC 258, ambas de 19.12.2013, com vistas à segregação de massas previdenciárias do RPPS/PE mediante implantação do FUNAPREV e instituição do Regime de Previdência Complementar.

A Lei Complementar Estadual 258/2013 dispôs sobre as providências necessárias para a implantação do FUNAPREV, fundo que adotará regime de capitalização, destinado aos servidores que ingressarem no Estado, por concurso, a partir do seu funcionamento, o qual garantirá a concessão de aposentadoria até o valor do teto de benefício do RGPS.

Já a Lei Complementar Estadual 257/2013 instituiu o Regime de Previdência Complementar, de caráter facultativo, destinado ao servidor efetivo que possuir remuneração acima do limite máximo do teto de benefício do RGPS e que desejar complementar sua renda.

Ressalva-se que a última avaliação atuarial do RPPS/PE não contemplou os efeitos dessa nova legislação estadual, conforme consta no parecer atuarial datado de 31.01.2014.

A Auditoria observou que, em consulta ao site do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Ministério da Previdência Social, todos os Certificados de Regularidade Previdenciária do Estado de Pernambuco, em relação ao requisito do equilíbrio financeiro-atuarial, foram obtidos por decisão judicial, em 2013.

O Governo do Estado, por sua vez, a respeito das questões aqui abordadas, alega que:

- Os valores repassados ao FUNAFIN a título de Dotação Orçamentária Específica - DOE, no montante de R\$ 1.292.743.350,65, estão registrados como Receita Intraorçamentária, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias em estrita observância à previsão constante na Lei Complementar estadual 28/2000, art. 4º, inciso XV, bem como na lei Orçamentária Anual - LOA do Estado, Lei 14.898, de 20 de dezembro de 2012, cujos códigos de classificação da receita são 7210.2997(Contribuição Patronal Complementar Civil - Operações intraorçamentárias) e 7210.29.98 (Contribuição Patronal Complementar Militar - Operações Intraorçamentárias).

- O déficit atual do RPPS/PE vem apresentando crescimento contínuo, como é de se esperar para um sistema previdenciário em regime financeiro de repartição simples, com relação ativos/aposentados e pensionistas igual a 1:3, cuja base de servidores ativos não se encontra em expansão e que já é considerada madura do ponto de vista atuarial, apresentando idade média de 45,2 anos.

- A relação déficit atuarial/RCL vem se mantendo estável ao longo do período, sinalizando no sentido da manutenção da capacidade do Estado em honrar com a dívida previdenciária.

- Após estudos, verificou-se que o melhor modelo estruturador do RPPS é o que além de segregar massas, via implementação de um fundo de regime de capitalização, institui também a previdência complementar para os novos servidores, membros do Poder e de órgãos autônomos.

- Para assegurar que não haja óbice à emissão pelo Ministério da Previdência social do Certificado de Regularidade Previdenciária, o Governo do Estado obteve a concessão pelo Supremo Tribunal Federal de medida cautelar, enquanto providencia a completa implementação do novo modelo de financiamento da previdência do servidor estadual, o que depende de ação a cargo da própria União, ou seja, a viabilização do PrevFederação.

- Informou ainda, quanto às medidas e aos desdobramentos relacionados com a adequação da legislação estadual às disposições constantes na Portaria STN 637/2012 (Manual de Demonstrativos Fiscais), que os técnicos da SEPLAG, da SEFAZ e da Secretaria da Controladoria Geral do Estado "analisam os ajustes necessários e seus impactos nas rotinas contábeis devido à complexidade do tema".



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Relatório do TCE defende o entendimento de que, embora os recursos da DOE sejam classificados, na LOA, como receita de contribuição patronal complementar - operações intraorçamentárias, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, tais recursos deveriam ser registrados no item "Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras", conforme se depreende das orientações expressas na Portaria STN 637/2012, transcritas parcialmente a seguir.

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS)

(II) - [...] Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuarias, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS. Os aportes de recursos para cobertura de insuficiências financeiras, déficits financeiros ou atuariais são demonstrados em tabela específica.

TOTAL DOS APORTES PARA O RPPS - Nesta linha, registrar o somatório dos valores recebidos pelo RPPS de aportes do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário para cobertura de insuficiências financeiras, cobertura de déficits financeiros ou atuariais e outros aportes.

Plano Financeiro - Nesta linha, registrar o valor total dos valores recebidos pelo RPPS para cobertura de insuficiências financeiras, formação de reservas e outras necessidades financeiras, no âmbito do plano financeiro. [...]

Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras - Nesta linha, registrar os recursos orçamentários **efetivamente** utilizados para a cobertura de *insuficiências financeiras entre as receitas e despesas previdenciárias no exercício de referência*. (grifos nossos)

A inclusão dos repasses da DOE, como receitas intra-orçamentárias, compromete a apuração do Resultado Previdenciário que deixa de representar a *totalidade da necessidade de financiamento do RPPS*, que se configura quando as *receitas previdenciárias são insuficientes para arcar com as despesas previdenciárias*, necessitando de *repasses orçamentários*, sendo esta a situação do RPPS de Pernambuco.

Cabendo razão à auditoria desta Casa, uma vez que, quando excluídos os recursos da DOE (R\$ 1,29 bilhão), no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, o resultado previdenciário (apresentado como positivo de R\$ 35,61 milhões) revela-se como de fato é: negativo, no valor de R\$ 1,26 bilhão.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Como a própria defesa observou, o déficit do RPPS/PE vem apresentando crescimento contínuo, como é de se esperar para um sistema previdenciário em regime financeiro de repartição simples, com relação ativos/aposentados e pensionistas igual a 1:3, cuja base de servidores ativos não se encontra em expansão e que já é considerada madura do ponto de vista atuarial, apresentando idade média de 45,2 anos.

Essa situação decorre, também, da observada redução do número de servidores efetivos, tratada no tópico relativo à Gestão Administrativa, aliada ao crescimento do quantitativo de contratados temporários do Poder Executivo, uma vez que esses contribuem para o Regime Geral de Previdência Social, não fortalecendo a base de servidores ativos contribuintes do RPPS/PE. De igual forma, tem-se ainda o observado aumento dos repasses às Organizações Sociais da Saúde, que triplicaram, no período de 2010 a 2013, como se verá no tópico a seguir, cujo pessoal empregado também não contribui para o Regime Próprio de Previdência estadual.

Do exposto, cabe a emissão de recomendação ao Governo do Estado, para que promova a efetiva implementação do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores, objetivando a redução paulatina do déficit previdenciário.

10. TERCEIRO SETOR

A Lei Estadual nº 11.743/2000 instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Atividades Públicas Não- Exclusivas, com a finalidade de disciplinar a atuação conjunta, entre os órgãos e entidades do Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), na realização de atividades públicas não-exclusivas, mediante o estabelecimento de critérios para sua atuação, qualificação, mecanismos de coordenação, fiscalização e controle das atividades delegadas (art. 1º).

As atividades públicas não-exclusivas são aquelas desempenhadas pelo órgão e entidades públicas, que por força de previsão constitucional, já vinham sendo exercidas também pela iniciativa privada, tais como: saúde, educação, cultura, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, promoção da cidadania, direitos humanos, desenvolvimento de tecnologias alternativas, ensino profissional e moradia, dentre outras relacionadas no inciso I do art. 2º da Lei 12.743/00, alterada



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

pela Lei nº 12.973/05.

10.1. Organizações Sociais (Item 10.2 do Relatório de Auditoria)

No que concerne às Organizações Sociais (OS), o Relatório apontou que o total de recursos repassados pelo Estado, no exercício em análise, para essas entidades foi de R\$ 605,95 milhões, dos quais, R\$ 482,50 milhões foram destinados às Organizações Sociais da área de Saúde, o que corresponde a 80% do total de repasse no exercício de 2013.

No período de 2010 a 2013, os repasses financeiros para Organizações Sociais, através de contratos de gestão, quase triplicaram, passando de R\$ 219,96 milhões, em 2010, para 605,95 milhões, em 2013.

Em relação às Organizações Sociais da Saúde, os repasses triplicaram, no período de 2010 a 2013, passando de R\$ 144,37 milhões em 2010, para R\$ 482,50 milhões em 2013. Salienta-se que, em 2010, estavam sob a gestão das OSs da Saúde 3 hospitais públicos e 11 UPAs. Em 2013, passou para 8 hospitais públicos, 14 UPAs e 3 Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializados (UPAEs).

Quanto às Organizações Sociais das demais áreas, em 2010, R\$ 75,59 milhões foram repassados para essas OSs. Em 2011, houve um ligeiro aumento, passando para R\$ 79,33 milhões. Em 2012, sofreu ligeira redução, baixando para R\$ 65,38 milhões. Em 2013, quase dobrou, passando para R\$ 123,45 milhões.

Foram constatados, pela equipe técnica da DIPE, registros contábeis de repasses efetuados de forma errônea, para OSs.

Em suas contrarrazões, o Governo do Estado argumentou que (fls. 961/Vol. VI):

· O aumento ocorreu em função de o Governo ter reestruturado e ampliado a rede de saúde do Estado, com a implantação de 03 hospitais Metropolitanos e 15 UPAs e com a adoção do novo modelo de gestão. Ademais, os valores dos contratos de gestão foram repactuados anualmente, em decorrência da inflação e dos Dissídios Coletivos aplicáveis. Nesse período, houve necessidade de realinhamento para alguns contratos. Houve, ainda, a inclusão de novos serviços nos hospitais, tais como: hemodinâmica, hemodiálise, serviços de oncologia; além do aumento decorrente de repasses para investimentos em algumas unidades. Tudo de acordo com a previsão legal e contratual.

· A defesa reconheceu que houve equívoco na contabilização de repasses realizados. Informou ainda que "os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

equivocos da classificação da despesa decorrente de transferências voluntárias serão minimizadas no próximo exercício financeiro, pois o Estado providenciou a alteração na denominação das contas contábeis; o que, certamente, irá possibilitar maior clareza no momento de classificar a despesa”.

A falha apontada, referente à contabilização de alguns repasses, foi reconhecida pelo Governo. Portanto, cabe recomendação para que não mais ocorram.

10.2. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Item 10.3 do Relatório de Auditoria)

No que concerne às OSCIPs, foram repassados, por meio de termos de parceria, recursos da ordem de R\$ 25,96 milhões.

No período de 2010 a 2013, os repasses financeiros para OSCIPs, através de termos de parceria, apresentaram aumento contínuo e significativo. Em 2010, os repasses totalizaram R\$ 1,71 milhão. Em 2011, passaram para R\$ 2,75 milhões. Em 2012, ocorreu um aumento significativo, atingindo R\$ 21,28 milhões. Em 2013, passaram para R\$ 25,96 milhões.

Foram constatados, pela equipe técnica da DIPE, registros contábeis de repasses efetuados a OSCIPs de forma errônea.

A defesa reconheceu que houve equívoco na contabilização de alguns repasses realizados.

Igualmente, a falha apontada foi reconhecida pelo Governo, motivo pelo qual entendo que ensejam recomendação para que não persistam em futuros exercícios.

10.3. Monitoramento e Fiscalização dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria pela ARPE (Item 10.4 do Relatório de Auditoria)

Segundo a auditoria, a atuação da ARPE, no que tange ao monitoramento e fiscalização das OSs e OSCIPs, ocorreu de forma precária. A ARPE informou que houve elaboração de apenas 1 (um) Plano Monitoramento das Atividades (PMA), em 21.08.2013, referente ao 6º Aditivo ao Contrato de Gestão 001/2008, celebrado entre a CEASA/OS e as Secretarias de Agricultura e Reforma Agrária e de Educação. Ressalta-se que este é o primeiro PMA elaborado desde a edição da Resolução ARPE 005 de 14.12. 2010.

Segundo a equipe técnica, no tocante à análise de prestação de contas dos recursos repassados às entidades do Terceiro Setor, não houve análise de nenhuma prestação de contas, referente ao exercício de 2012, das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, em decorrência da insuficiência de pessoal em 2013.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A defesa não se pronunciou quanto à atuação da ARPE em 2013.

Sobre essa questão é importante observar os vultosos valores dos repasses realizados às OSs e OSCIPs, no exercício de 2013: R\$ 605,95 milhões (para as OSs), dos quais, R\$ 482,50 milhões foram destinados às OSs da área de Saúde; R\$ 25,96 milhões, para as OSCIPs; o que demanda um efetivo controle por parte do Governo do Estado, principalmente para aferição do desempenho de tais entidades, de forma que sejam garantidos serviços de qualidade à população.

Por fim, oportuno observar que os recursos repassados as entidades não foram considerados na apuração da Despesa Total de Pessoal, nos termos previstos no Acórdão TC nº 069/13 (Processo TC nº 0906269-5, Auditoria Especial realizada na Secretaria Estadual de Saúde), publicado em 20.02.2013, que determinou "que o Poder Executivo do Estado de Pernambuco passe a incorporar, na sua Despesa Total de Pessoal, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, as despesas de pessoal junto às Organizações sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades fins do Estado, para as quais haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores".

11. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - PPPs

No que se refere às Parcerias Público-Privadas, destaco os seguintes pontos, dentre os apresentados no Relatório Técnico:

11.1. Contrato de Concessão Patrocinada para Exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário da Praia do Paiva. (Item 11.2.1.1 do Relatório de Auditoria)

O Relatório de Análise das Contas de Governo indica que o reajuste da Tarifa Básica de Pedágio deveria ocorrer em periodicidade anual, tendo como data base o mês de dezembro, aplicando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCAi), relativo ao mês anterior ao da data base (novembro), calculado pelo IBGE, conforme se depreende da cláusula 38 do contrato. No entanto, foi observado que o reajuste da tarifa de pedágio ocorreu em junho de 2013.

A defesa aduz que "a operação do empreendimento iniciou em junho de 2010", daí "para o reajuste anual da TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO tem-se considerado como IPCAi o índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo relativo ao mês de maio de cada ano".

Contudo, conforme identificou a auditoria, encontra-se previsto também no edital da licitação da PPP do Paiva (Concorrência n. 001/2006), no item 17.1, que o "valor da TARIFA



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

BÁSICA DE PEDÁGIO será reajustado, em periodicidade anual, a partir da data de assinatura do CONTRATO". Como o contrato foi assinado em 28.12.2006, o reajuste da TARIFA deveria ocorrer anualmente, em dezembro. Essa questão vem sendo tratada em procedimento de acompanhamento, pelo Núcleo de Engenharia deste Tribunal.

11.2. Contrato de Concessão Administrativa para Exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga - CIR. (Item 11.2.1.2 do Relatório de Auditoria)

As obras desse complexo prisional foram iniciadas, em 20.11.2009, com previsão de conclusão para o 1º semestre de 2012. Primeiro, foi prorrogada a previsão de sua conclusão para 2º semestre de 2013. Depois, foi prorrogada para o exercício de 2014, não tendo sido concluídas.

Segundo a Auditoria, quando questionada sobre as sucessivas prorrogações no cronograma de conclusão das obras do CIR - Itaquitanga, a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão informou, por meio do Ofício SEPLAG 648/2014-GS, que o desequilíbrio financeiro vivenciado pela Concessionária - Sociedade de Propósito Específico - SPE Reintegra Brasil S.A. acarretou o atraso no cumprimento do cronograma inicialmente previsto. E que, para garantir a exploração desse complexo prisional, o Poder Concedente autorizou, em 11.04.2013, a transferência acionária das ações da Concessionária para a DAG Construtora Ltda, mas, passados oito meses, esta operação não foi concluída e o Poder Concedente formalizou junto à SPE, em 23.12.2013, a recusa expressa à transferência do controle acionário para a DAG. Ressaltou que o "Estado de Pernambuco tem empreendido os melhores esforços visando encontrar a solução mais adequada para as dificuldades expostas, inclusive com a participação de novos investidores, e espera definir o cronograma de execução de obras de conclusão do respectivo Centro Integrado de Ressocialização o mais breve possível".

A defesa nada acrescentou quanto a esse ponto.

A auditoria informou que o valor estimado do Contrato, firmado com o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas, CGPE 001/2009 é de R\$2.899.930.070,00, na data base novembro de 2007.

Em 29.01.2015, por meio do Decreto nº 41.448/2015, do Governador do Estado (impresso à fl. 990/Vol. VII), foi declarada situação de emergência no Sistema Penitenciário do Estado de Pernambuco, pelo período de 180 dias, em vista de comunicação oficial subscrita pelo Secretário de Justiça e Direitos Humanos, em que relata a atual situação de tensão vivenciada no sistema



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

prisional no âmbito do Estado de Pernambuco, que, entre outros motivos, considerou a notícia de graves deficiências no cumprimento das obrigações contratuais previstas na Concessão Administrativa referente ao Centro Integrado de Ressocialização (CIR) de Itaquitinga, por parte do Concessionário privado, bem como a situação de notório abandono da obra, o que coloca em risco a segurança patrimonial das edificações existentes e impede o início da operação dos serviços objeto da concessão. Na oportunidade, foi decretada a intervenção nas obras objeto do Contrato de Concessão Administrativa do CIR de Itaquitinga, com vistas à segurança patrimonial dos bens e à retomada das obras necessárias ao início da operação dos serviços.

Em vista do aqui exposto, sugiro a formalização de processo de Auditoria Especial, para que a Coordenadoria de Controle Externo desta Casa acompanhe o desenrolar dessa questão.

11.3. Contrato de Concessão administrativa para exploração da Arena Multiuso da COPA 2014. (Item 11.2.1.3 do Relatório de Auditoria)

Quanto a essa concessão foi dito no Relatório de Auditoria que:

O 4º Termo Aditivo ao Contrato da PPP da Arena da COPA, celebrado em 31.10.2013, dispõe, no item 3.1, que o pagamento do valor devido à Concessionária, em decorrência das obras de construção da Arena e aquisição de bens reversíveis, originariamente previsto no contrato sob a denominação "RIO" se dará mediante aporte pelo Poder Concedente conforme autorizado pela Lei estadual 15.135/2013.

Em 2013, o Estado pagou à Concessionária a parcela Ressarcimento dos Investimentos na Obra, no valor de R\$ 388.981.146,00, cujos recursos foram oriundos da fonte 0103003869 - Contrato BNDES 11.2.0048.1 Arena da Copa 2014. Ademais, o "valor da atualização da parcela RIO encontra-se em análise pelo Estado e a negociação está sendo realizada junto à Concessionária", conforme informações da Secretaria de Planejamento e Gestão através do Ofício SEPLAG 673/2014-GS.

A parcela Contraprestação da Concedente para Operação da Arena - COA (proporcional ao desempenho da concessionária na prestação do serviço) corresponde à remuneração do parceiro privado (Concessionária) pelos serviços de operação da Arena. O somatório dos valores devidos da COA pelo Estado, referente aos meses de junho a dezembro de 2013, perfaz o total R\$ 3,08 milhões, conforme Demonstrativo das Contraprestações da PPP da Arena da Copa. Desse total, R\$ 1,75 milhão foi pago no exercício em 2013. O restante (R\$ 1,33 milhões) foi pago em 2014, conforme se verificou



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

no sistema e-Fisco/2014.

Além da Contraprestação da Concedente para Operação da Arena - COA, o parceiro privado (Concessionária) pode ser remunerado através de uma Contraprestação Adicional (COA Adicional) pelo Estado, originada das regras contratuais de Repartição de Risco de Demanda, quando a variação da Receita Operacional ocorrer abaixo da receita prevista no ANEXO XI, do Edital da licitação dessa PPP, projetada no valor de R\$ 73.254.000,00 (data-base maio/2009).

As regras de Repartição de Risco de Demanda (Receita Operacional), prevista nesse contrato, gerou uma Contraprestação Adicional (despesa) para o Estado, nos 7 (sete) meses de operação da Arena em 2013, no valor de R\$ 34,21 milhões, em face da variação da Receita Operacional da Arena situa-se numa faixa inferior a 50% da receita prevista no Anexo XI, do edital da licitação da Arena da Copa de Pernambuco, projetada em R\$ 73,26 milhões/ano (data-base maio/2009).

No que tange ao Anexo XI, do edital da licitação da PPP da Arena da Copa de Pernambuco, observou-se algumas fragilidades na metodologia aplicada à projeção da Receita Operacional, no valor de R\$ 73,26 milhões/ano, a saber:

- A projeção da Receita Operacional foi embasada exclusivamente numa pesquisa de mercado, tanto para os produtos ofertados ao Mercado Corporativo como para o Mercado Consumidor. O universo dessa pesquisa compreendeu 88 entrevistas corporativas e 288 entrevistas com consumidores;

- Não houve indicação do valor projetado (preço) para cada produto que compõem a Receita Operacional Projetada (*camarote, business seats, assentos premium e pacotes de jogos*). Tampouco, o valor projetado por cada time (Sport, Náutico e Santa Cruz) e por produto, considerando o perfil econômico dos torcedores desses times;

- A projeção da Receita Operacional para cliente do *Mercado Consumidor* (assento premium e pacotes de jogo), no total de R\$ 40,82 milhões, não foi confrontada com dados do cenário real oriundos da série histórica dos jogos do Sport, Náutico e Santa Cruz, tais como: média de público, taxa de ocupação do estádio e receita auferida;

- A projeção da Receita Operacional com *camarotes* (R\$ 13,4 milhões), *business seats* (R\$ 16,5 milhões) e *assentos premium* (R\$ 17,6 milhões), totalizou R\$ 47,5 milhões ao ano. No entanto, em 2013, a receita auferida com *cadeiras cativas e camarotes*, no *Estádio do Morumbi*, em São Paulo, atingiu R\$ 16,73 milhões, o que representa 1/3 da receita projetada para os produtos semelhantes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ofertados na Arena da Copa de Pernambuco;

· Diante dessas fragilidades, é possível que o valor projetado da Receita Operacional (R\$ 73,26 milhões/ano) encontre-se superestimado, e ainda que Náutico, Sport e Santa Cruz jogassem anualmente as 60 melhores partidas na Arena, uma das premissas adotadas no ANEXO XI do edital da licitação dessa PPP, aquela receita não seria atingida, gerando Contraprestação Adicional (despesa) a ser paga pelo Estado à Concessionária.

Registra-se que se for calculado o valor da Contraprestação Adicional do Estado (despesa) para 1 (um) ano, considerando a média mensal (R\$ 4,89 milhões) dos primeiros 7 meses de operação da Arena Pernambuco em 2013, o valor atingirá quase R\$ 60 milhões ao ano.

O percentual de comprometimento da despesa com contratos de PPP em relação à RCL foi de 0,09% em 2012 e 2013. Para 2014, a previsão é que aumente passando para 0,74. Em 2015, atingirá o seu ápice (0,95). A partir de 2016, começa a cair lentamente, baixando para 0,71 em 2022, conforme valores registrados no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco constante no RREO - 6º bim./2013 (quadro 64 do Balanço Geral do Estado - Exercício 2013).

Salienta-se que a despesa projetada do contrato da PPP da Arena da COPA, registrada nesse Demonstrativo, no valor anual de R\$ 5,32 milhões, não incluiu a projeção da COA Adicional que totalizou R\$ 34,21 milhões em 7 meses de 2013. Conforme Manual de Demonstrativos Fiscais (Portaria STN 637/2012), a despesa, no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, deverá abranger a parcela fixa da contraprestação pecuniária, a parcela variável vinculada ao desempenho do parceiro privado e com os diferentes riscos provisionados.

Ressaltou, por fim, a equipe técnica da DIPE, que outras equipes de auditoria da Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal estão realizando análises nos contratos de PPP, em relação aos aspectos de execução contratual e economicidade, que podem vir a ser objeto de instauração de processos nesta Corte de Contas.

Na defesa do Governo do Estado foi dito que:

· Não há dispositivo contratual que imponha automaticamente a suspensão dos pagamentos.

· Com relação ao entendimento de que a Receita Adicional deveria ser incluída apenas no cálculo da Receita Operacional



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Realizada, compreende-se que essa interpretação é perfeitamente cabível e a Concedente está iniciando as discussões com a Concessionária para que a observação feita seja adotada.

· Quanto ao comentário de que não se encontra demonstrado como se chegou ao valor da receita operacional projetada, restando ausente indicação do valor projetado para cada produto que a compõe, informamos que este tema foi objeto de esclarecimento a esse Tribunal de Contas por meio do Ofício nº 048/2014-SEAPE.

· No que trata dos valores mensais da receita operacional realizada pela Concessionária, comparativamente à receita prevista, foram encaminhados a esse Tribunal por meio do Ofício 026/2014-SEAPE.

· A Concedente tem mantido com a Concessionária um diálogo permanente no sentido de construir a melhor estratégia com vistas a potencializar a capacidade de geração de receitas de negócio, ao mesmo tempo em que iniciou, com a Concessionária, discussões quanto aos itens de custos, despesas e receitas do empreendimento.

Inicialmente, observei que houve equívoco da defesa ao afirmar que a equipe técnica do TCE teria concluído pela hipótese de suspensão dos pagamentos nesse contrato, com fulcro nas cláusulas 27.2.5 e 26.1 do contrato original. Com efeito, a equipe tão somente citou os dispositivos contratuais, frente às novas regras de Repartição de Risco da Demanda, introduzidas pelo 1º Termo Aditivo, celebrado em 21.12.2010.

O relatório das Contas do Governo do Estado apontou fragilidades na metodologia aplicada à projeção da Receita Operacional da Arena da Copa. Ao final, concluiu-se que possivelmente o valor projetado da Receita Operacional (R\$ 73,26 milhões/ano) encontra-se superestimado, e ainda que os 3 (três) times pernambucanos jogassem anualmente as 60 melhores partidas na Arena, uma das premissas adotadas no Anexo XI do Edital da licitação para projeção da Receita Operacional (R\$ 73,26 milhões), esta receita não seria atingida, gerando Contraprestação Adicional (despesa) a ser paga pelo Estado à Concessionária.

Entre outras, a questão da economicidade dessa concessão está sendo apreciada por este Tribunal no bojo do Processo TC nº 1201648-2, de Auditoria Especial, atualmente em instrução.

A despeito disso, em vista do porte do empreendimento, cujas despesas arcadas pelo Estado foram estimadas pela auditoria em 60 milhões de reais por ano, em decorrência da reduzida receita resultante de sua operacionalização, entendo que cabe recomendação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

para que sejam efetivamente realizados estudos e análises que demonstrem, cabalmente, a viabilidade econômico-financeira do empreendimento.

12. DO RELATÓRIO DE AUDITORIA COMPLEMENTAR

Em virtude da identificação de fato, relativo à execução orçamentária, financeira e patrimonial do estado de Pernambuco, em momento posterior ao fechamento do relatório de análise de contas de governo, exercício 2013, com reflexos na despesa executada pelo estado, notadamente no total inscrito em Restos a Pagar processados 2013 e nos saldos de disponibilidades de fontes financeiras ao final de 2013, solicitei e elaboração de Relatório Complementar de Auditoria, por parte dos técnicos da Divisão de Contas dos Poderes do Estado, tendo sido exarado o relatório de fls. 853-882, Vol. IV, cujo conteúdo faço constar no presente feito de forma resumida, como segue.

Ao analisar o encerramento das contas do exercício de 2013, verificou-se que algumas Unidades Gestoras efetuaram, entre 02/01/2014 e 16/01/2014 (data contábil informada de 31 de dezembro de 2013), o estorno de despesas já liquidadas, de acordo com orientação recebida da Câmara de Programação Financeira através do Ofício Circular N° 001/2014 (fl. 454).

Nos últimos exercícios, o governo do estado manteve como praxe, no processamento orçamentário de suas despesas, o **estorno (anulação) de notas de empenhos**, ou seja, de anulação de empenhos que, até certa data no mês de dezembro de cada exercício, não tivessem alcançado o estágio seguinte, o da liquidação de despesas. Essa permissiva é efetuada por meio de decretos estaduais, usualmente denominados como "decretos de encerramento de exercício", os quais indicam as datas-limites de registro das despesas.

Observação seja feita que nenhum dos dispositivos, constantes dos decretos de encerramento de exercício, publicado pelo Poder Executivo, e dos informativos expedidos publicados pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE, preveem hipótese de anulação (ou estorno) de despesas já liquidadas, restringindo-se, tão-somente, a hipóteses de anulação de valores empenhados e ainda não liquidados.

A ausência de menção ao estorno de liquidação de despesas, nos decretos de encerramento de exercício e dos Informativos expedidos pela SCGE, não significa que estão impedidos de registro pela Contabilidade. Trata-se apenas de hipótese menos frequente no procedimento contábil ordinário. A



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

anulação de uma despesa liquidada deve ocorrer em situações específicas, nas quais a Administração se vale do poder-dever de rever seus atos indevidos, assim entendidos os casos em que é verificado erro anterior de liquidação de despesas. Exemplo: administrador público verifica, em dezembro/2012 que liquidou indevidamente despesa em novembro/2012. Ou seja, que o bem antes declarado como "recebido" de fato não o foi. Nessa hipótese, o administrador estorna a liquidação antes que se ultime o pagamento irregular.

Por tal razão, estornos de liquidação devem se ater à hipótese de anulação de atos administrativos indevidos, como acima exemplificado.

A distinção das fases de empenho e de liquidação é necessária para que não se invoque transgressão de direitos adquiridos de particulares em situações que de fato não lhe dêem suporte. Ou seja, considerando que o empenho ocorre, em regra, pela emissão de Ordens de Serviço ou pela assinatura de contratos, não cabe ainda falar em "direito de haver" dos contratados e da correspondente "obrigação de pagamento" do Poder Público.

Assim, estornos de empenhos, em regra, não representam inobservância a direito de pessoas jurídicas indicados nas notas de empenho como favorecidos (porque a rigor ainda não existe direito a haver por parte dessas). Ao contrário de estornos de liquidações, nos quais o direito de haver dos particulares já pode ser presumido e a obrigação do estado pagar já é líquida e certa.

Cabe mencionar, por fim, que entre os exercícios de 2010 e 2012 não foram identificados, no e-Fisco, eventos de estorno, ao final do exercício, de despesas que já houvessem alcançado o estágio da liquidação.

Procedimento Efetuado ao Final de 2013

Embora o decreto de encerramento do exercício de 2013 contemple norma de natureza idêntica à veiculada nos decretos similares dos últimos exercícios, foi verificado que diversas unidades gestoras do estado efetuaram procedimento incomum ao final do exercício de 2013 (o de anulação de despesas já liquidadas). Viu-se, em exame por amostra, que 19 (dezenove) Unidades Gestoras realizaram, em seu conjunto, 678 estornos totais de lançamentos de liquidação de despesas (fls. 555/606), os quais tiveram como efeito desconstituir obrigações de 2013, reconhecidas até 31/12/2013, no total de despesas processadas do exercício.

A amostra acima somou R\$ 395.247.804,55, e correspondeu



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

a despesas processadas originariamente sob a fonte 0101, nas seguintes UGs:

UNIDADE GESTORA	QUANTIDADE DE ESTORNOS	VALOR ESTORNADO
120101 - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	19	6.321.060,47
140101 - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	216	153.525.823,21
150101 - SECRETARIA DA FAZENDA	57	62.579.806,92
180101 - SECRETARIA DE TRANSPORTES	17	2.037.745,78
220101 - SECRETARIA DE AGRIC E REFORMA AGRÁRIA	8	2.128.090,62
240101 - SECRET DE RECURSOS HIDRÍCOS E ENERGÉTICOS	11	4.929.672,32
260101 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	02	1.501.160,39
300101 - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	19	8.152.705,83
340101 - SECRETARIA DO GOVERNO	09	30.081.235,02
370101 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	10	7.026.860,32
380101 - SECRETARIA DAS CIDADES	14	3.070.194,22
390501 - POLÍCIA CIVIL	10	19.709.560,03
400101 - SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE	47	1.987.916,78
420401 - AGÊNCIA ESTADUAL DE TECNOLOGIA DA INFORM	21	4.159.795,95
520601 - INSTITUTO AGRONÔMICO DE PERNAMBUCO	19	2.799.578,05
530401 - FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	111	71.261.696,66
600101 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	29	2.631.869,49
610201 - FUNDAÇÃO DE AMPARO A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA	19	2.820.583,21
650201 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DE PE	40	8.522.449,28
TOTAL	678	395.247.804,55

Fonte: Razão/Conta Contábil 1.9.3.2.9.02.00 e-Fisco 2013

Os 678 lançamentos veiculados em relatórios do eFisco das fls. 555/606 foram reproduzidos em planilha Excel às fls. 527/554, na qual foram grafados 73 estornos tomados como amostra no presente exame.

Observa-se, portanto, que o procedimento efetuado pelo Governo do Estado de Pernambuco, ao final de 2013, foi diverso dos exercícios anteriores. Houve elevado volume de anulação de despesas que já haviam alcançado o estágio da liquidação, sem justificativa aparente.

Buscando aferir a hipótese de correta anulação de despesas liquidadas, o que como visto anteriormente, se resumiria a atos de revisão administrativa de liquidações anteriormente efetuadas de forma indevida, vimos que a significativa maioria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

dessas anulações não comporta tal possibilidade, o que foi confirmado pela natureza de parte significativa das despesas e pela verificação de novo empenho e nova liquidação nos primeiros meses de 2014.

De uma amostra de 73 estornos (dos 678 identificados), verificou-se que apenas 5 deles não tiveram consumado o pagamento em 2014.

Para os demais contidos na amostra, os estornos de liquidações efetuados em 31/12/2013 foram sucedidos de novo empenho (como "despesas de exercícios anteriores") e nova liquidação ainda nos primeiros meses de 2014, atestando o seu caráter de obrigação reconhecida e não questionada pelo estado desde o final de 2013. Vejamos os principais tipos de despesas assim processadas:

Os estornos que tiveram maior representação e volume financeiro **foram os decorrentes de Encargos Patronais junto ao FUNAFIN e INSS** (cerca de 45,6% do total de despesas indevidamente anuladas em 2013). _

A exigibilidade das despesas de encargos patronais junto ao FUNAFIN ou ao INSS, bem como a vinculação das competências de dezembro/2013 e 13º salário de 2013 ao exercício de 2013 são incontroversos, de modo que deveriam culminar compondo os resultados (despesas) de 2013 e não de 2014, como ao final ocorrido. Sequer poder-se-ia cogitar de desconhecimento de valores de tais competências até o fechamento do balanço de 2013, que só ocorreu ao final do mês de janeiro/2014.

Foram identificados no exame 26 lançamentos processados por nove Unidades Gestoras, as quais culminaram vinculando tais despesas aos resultados de 2014 (e não aos de 2013) a partir de estornos indevidamente processados antes do encerramento contábil de 2013 (últimos lançamentos vinculados à data contábil de 31/12/2013), representando um total de **180.172.927,24**, como informado na Tabela 1 do Relatório Complementar.

Note-se que as liquidações originárias, em regra, ocorreram em data anterior a 27/12/2013, a qual foi definida, no Decreto Estadual nº 40.000/2013, como a data-limite para a anulação dos saldos de empenhos ainda não liquidados. Ou seja, não se trata de despesas cujas liquidações ocorreram em data posterior à definida como limite no decreto de encerramento de exercício.

Observe-se, por fim, que o estado processou em 10/01/2014 pagamento ao FUNAFIN de contribuições normais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

referentes a dezembro/2013 e 13º Salário/2013 de forma centralizada, através da UG 150102. O mesmo foi procedido em 07/02/2014 relativamente às contribuições complementares daquelas competências. Note-se aí que em tais pagamentos o seu processamento foi extraorçamentário, havendo tão-somente Ordens Bancárias (fls.662, 663, 664 e 666), não tendo efetuado empenho nem liquidações como seria aplicável a despesas orçamentárias (classificação seria de "despesas de exercícios anteriores").

O procedimento adequado deveria ser o de inscrição dos valores em Restos a Pagar Processados ao final do exercício financeiro de 2013.

Também não se cogite da possibilidade de que tal procedimento almeja "compensar" prática supostamente iniciada em exercício anterior. Quanto a isso, vimos que as despesas com encargos patronais de dezembro/2012 e 13º Salário/2012 das unidades gestoras acima foram devidamente empenhadas e liquidadas em 2012, tendo sido, ao final, corretamente vinculadas ao exercício de 2012. Deste modo, a prática inadequada teve origem no encerramento do exercício de 2013.

Outras despesas indevidamente anuladas ao término de 2013 dizem respeito a pagamento a pessoas jurídicas responsáveis por fornecimento de bens e/ou prestação de serviços de diversas naturezas. Foram identificados estornos indevidos ao final de 2013 em diversas naturezas contábeis, tais como: material de consumo, material de distribuição gratuita, obras e serviços de engenharia, aquisição de imóveis por desapropriação, dentre outras, representando um montante de **R\$ 85.580.419,52 (Tabela 2 do Relatório Complementar)**.

Interessante mencionar que apenas uma pequena parte dos estornos efetuados ao final de 2013 (R\$ 18.699.219,97) teve reconhecimento contábil como dívida por dez unidades gestoras, o que é verificado quando visto o Passivo Permanente destas em 31/12/2013, à conta 2.1.2.52.01.00, cujos totais são reproduzidos nos respectivos balanços patrimoniais destas unidades gestoras no grupo denominado "Obrigações de Exercícios Anteriores" (fls. 825/846). Frente ao total de R\$ 395.247.804,55, estornado ao final de 2013, aquele valor representa 4,73%. Ressalte-se que mesmo antes da implantação do novo Plano de Contas da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), que ocorreu em 01/01/2014, o eFisco já possibilitava o reconhecimento patrimonial de tais dívidas, independentemente do seu processamento orçamentário.

Reflexos nos Capítulos de Contas de Governo 2013

Após confrontados os procedimentos efetuados pelo estado



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

até o exercício de 2012 e os estornos de liquidações indevidos, operacionalizados ao final de 2013, seguem abaixo os itens do relatório de análise de contas de governo 2013 que sofrem interferência de tais fatos:

A) Gestão Orçamentária (Capítulo 3)

O Balanço Orçamentário consolidado do estado (item 3.2. do capítulo "Gestão Orçamentária") informa um volume de despesas executadas de R\$ 27,13 bilhões (fl. 93). Quando visto um volume de estorno de despesas de R\$ 395,2 milhões que pertinem ao exercício de 2013 e que culminaram sendo transferidos para os resultados de 2014, vê-se que o número adequado de despesas executadas em 2013 saltaria da ordem de R\$ 27,13 bilhões para R\$ 27,52 bilhões.

Deve-se ponderar sempre que a prática de estornar despesas liquidadas em 2013 (para posterior "reempenho", liquidação e pagamento em 2014) dimensionará a maior as despesas do exercício de 2014, caso evidentemente a integralidade dos estornos verificados ao término de 2013 venha a ser paga em 2014.

B) Gestão Financeira e Patrimonial (Capítulo 4)

O Balanço Financeiro consolidado do Estado em 2013 (item 4.1.1 do relatório de análise de contas do governo 2013) sofre interferência dos estornos indevidos de despesas processados ao final de 2013 em dois pontos: no total exposto como Despesas Orçamentárias e nos Restos a Pagar processados.

O total de despesas orçamentárias é ilustrado na ordem de R\$ 27,13 bilhões, quando deveria sê-lo em R\$ 27,52 bilhões caso não processadas as anulações de despesas de R\$ 395,2 milhões ao final de 2013. Por outro lado, o valor inscrito em Restos a Pagar 2013 (que no Balanço Financeiro é ilustrado na coluna da Receita, entre as de natureza extraorçamentária) está subdimensionado nos mesmos R\$ 395,2 milhões (foi informado R\$ 284 milhões, mas o valor deveria remontar a R\$ 679 milhões).

A Demonstração de Variações Patrimoniais, ao reproduzir as despesas orçamentárias em seu grupo "Resultantes da Execução orçamentária" (coluna das variações passivas) também expõe total deste grupo subdimensionado nos mesmos R\$.395,2 milhões.

Por sua vez, o Balanço Patrimonial (item 4.1.3 do relatório de contas de governo 2013) informa o estoque de obrigações do estado contabilizadas como Restos a Pagar, sendo aí contemplados não apenas a parcela inscrita ao final de 2013 (que como visto, foi subdimensionada) como os Restos a Pagar oriundos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de exercícios antigos. Logo, o total reconhecido de R\$ 318,75 milhões, deveria estar mensurado em R\$ 713 milhões.

C) Gestão Fiscal (Capítulo 5)

C.1) Reflexos na evidenciação da Despesa Total de Pessoal do Estado (RGF)

Além de reflexos no Balanço Orçamentário e no Demonstrativo de Restos a Pagar, publicados ao final de 2013, anteriormente comentados, a operacionalização de estornos indevidos de despesas já liquidadas cuja exigibilidade não era questionada pelo estado promoveu interferências em outros três demonstrativos referidos no capítulo de "Gestão Fiscal" do relatório de análise de contas de governo 2013: o demonstrativo de despesa de pessoal (item 5.7 do relatório de análise de contas de governo 2013), o demonstrativo do resultado primário (item 5.8) e o demonstrativo de disponibilidade de caixa (item 5.2).

O demonstrativo de despesas de pessoal (consolidado), que indica o comprometimento do ente federativo no exercício (RGF do 3º quadrimestre de 2013), informa que o Estado teve despesas brutas com pessoal da ordem de R\$ 12,48 bilhões. Sendo verificado que houve anulação de parcelas referentes a encargos patronais previdenciários relativos às competências de dezembro/2013 e 13º salário de 2013 de 09 (nove) Unidades Gestoras, cujo total identificado alcançou R\$ 180,2 milhões, este valor sai de R\$ 12,48 bilhões para R\$ 12,66 bilhões. Sobre o total líquido, o valor informado salta de R\$ 9,195 bilhões para R\$ 9,375, sendo nessa diferença refletido toda a parcela de R\$ 180,2 milhões estornada com RPPS e RGPS. Quanto a isso, deve-se ponderar que a parcela correspondente às despesas patronais junto ao FUNAFIN (R\$ 178,5 milhões) poderia ser inserida entre as deduções autorizadas pela lei de responsabilidade fiscal (o que limitaria o efeito sobre as despesas líquidas aos R\$ 1,7 milhão processados junto ao RGPS), acaso aquela parcela de R\$ 178,5 milhões tivesse sido auferida como receita pelo instituto de previdência estadual no exercício de 2013. Mas, quando verificado que a receita contabilizada pelo FUNAFIN referente às competências de dezembro/2013 e 13º salário/2013 só foi reconhecida quando do recolhimento, que se deu em 2014, vê-se que tais valores só integraram as deduções por ocasião do demonstrativo de pessoal de 2014 (1º quadrimestre / 2014), Logo, o total de despesas líquidas sem os estornos iria a R\$ 9,375 bilhões, o que alteraria o percentual de comprometimento da despesa, dos 53,55% divulgados no demonstrativo para 54,59% (o limite máximo permitido a estados é de 60%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Relativamente ao percentual de comprometimento apenas do Poder Executivo, caso mantido o mesmo raciocínio, os totais bruto e líquido informados no demonstrativo sairiam de R\$ 10,49 bilhões e R\$ 7,71 bilhões para R\$ 10,67 bilhões e R\$ 7,89 bilhões, respectivamente, sendo o percentual de comprometimento indicado no demonstrativo (44,90%) passível de modificação para 45,95%. Observar-se-ia, assim, uma aproximação em relação ao limite prudencial, que é de 46,55% da RCL.

C.2) Reflexos na evidenciação da Resultado Primário do Estado (RGF)

No que tange ao Demonstrativo do Resultado Primário (item 5.8 do relatório de análise de contas de governo), a Despesa Primária Total também sofre interferência, agora da ordem de R\$ 395,2 milhões, porque tanto as despesas com pessoal e encargos quanto às demais despesas correntes interferem no seu cálculo. Por conseguinte, o Resultado Primário mensurado como negativo em **R\$ 1,094 bilhão** deveria tê-lo sido em **R\$ 1,489 bilhão**. Essa modificação não altera de modo substancial a verificação de alcance de metas, visto que a meta definida na LDO era de superávit em R\$ 278,5 milhões.

C.3) Reflexos na evidenciação no controle de Fontes de Recursos do Estado

O estorno de despesas liquidadas ao final de 2013, cuja exigibilidade não era questionada pelo estado, culmina por interferir no saldo das obrigações financeiras e das disponibilidades de caixa líquidas, mais especificamente nos "Recursos ordinários".

O que ocorreu na prática é que os 678 estornos de liquidações promoveram uma elevação positiva e artificial do saldo das contas analíticas de fontes, ou em outras situações, a minimização de possíveis saldos negativos. E de fato o elemento em comum nos 678 estornos é que todos eles se concentraram em lançamentos que originariamente tinham indicado a fonte 0101 (tesouro não vinculado) como fonte de recurso.

Os relatórios das fls. 555/606, extraídos do eFisco, indicam essa tendência.

Como reflexo dos estornos indevidos, algumas linhas do demonstrativo de disponibilidade de caixa apresentaram saldos diferentes dos que seriam expostos, caso não houvessem ocorrido



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

tais estornos, notadamente as que abrigam a fonte 0101. No caso, tais linhas são as de "Recursos Ordinários", visualizadas no grupo I "Recursos Vinculados", tanto no que tange a recursos vinculados à educação quanto à saúde. A soma dos saldos dessas linhas no Demonstrativo informa uma disponibilidade líquida de R\$ 105,09 milhões (R\$ 37,87 + R\$ 67,22 milhões), mas caso tais 678 estornos de despesas ao final de 2013 não houvessem sido processados, estas linhas, no seu conjunto, ilustrariam um saldo negativo de R\$ 280 milhões, decorrente da soma aritmética entre esses R\$ 105,09 milhões positivos com R\$ 395,2 milhões negativos correspondentes aos efeitos dos estornos.

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA - Poder Executivo

LRF, Art.55, inciso III, alínea "a" - Anexo V

Em R\$

Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida
<i>Receita Vinculada à Educação</i>	62.837.891,80	22.882.478,50	39.955.413,30
Recursos Ordinários	57.554.760,31	19.685.870,04	37.868.890,27
Recursos do FUNDEB	5.283.131,49	3.196.608,46	2.086.523,03
<i>Receita Vinculada à Saúde</i>	353.599.834,62	31.163.861,47	322.435.973,15
Recursos Ordinários	72.717.314,78	5.490.570,65	67.226.744,13
Recursos do SUS exclusive convênios	280.882.519,84	25.673.290,82	255.209.229,02
<i>Recursos de Convênios a Fundo Perdido</i>	1.068.284.938,83	9.421.790,63	1.058.143.270,19
<i>Recursos de Operações de Crédito</i>	1.263.235.239,27	18.276.734,31	1.244.958.504,96
<i>Recursos do Salário-educação</i>	10.207.340,17	1.206.584,90	9.000.755,27
<i>Recursos da CIDE</i>	5.312.455,84	0,00	5.312.455,84



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Destinação de Recursos	Disponibilidade		
	de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida
<i>Recursos extraorçamentários</i>	814.826.416,59	814.826.416,59	0,00
Total dos Recursos Vinculados (I)	3.578.304.117,12	897.777.866,40	2.680.526.250,72
<i>Recursos Ordinários e Demais Recursos não vinculados</i>	369.005.673,38	360.456.812,91	8.548.860,47
Total dos Recursos Não Vinculados (II)	369.005.673,38	360.456.812,91	8.548.860,47
Total III = (I + II):	3.947.309.790,50	1.258.234.679,31	2.689.075.111,19
<i>Regime Próprio de Previdência dos Servidores</i>	153.116.697,06	132.488.641,83	20.628.055,23

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2013, Quadro 59, pág. 459.

Portanto, vista a sistemática promovida pelos estornos indevidos ao final de 2013, vê-se que o seu principal efeito foi o de modificar informações no demonstrativo de disponibilidade de caixa, sem prejuízo das demais modificações de informações nos outros demonstrativos contábeis e demais exigidos pela lei de responsabilidade fiscal, citados nesse relatório complementar.

CONCLUSÃO DA EQUIPE TÉCNICA NO RELATÓRIO COMPLEMENTAR

Vista a sistemática promovida por 678 lançamentos de anulação de despesas cuja exigibilidade não era questionada pelo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Estado, lançamentos esses efetuados antes do encerramento contábil do exercício de 2013, pode-se concluir que:

a) Os eventos subsequentes ao encerramento do exercício de 2013 indicam que os 678 estornos de liquidação de despesas processados no encerramento do exercício de 2013 tinham exigibilidade reconhecida pelo estado naquele momento e por isso deveriam permanecer como despesas pertinentes ao exercício de 2013;

b) Pela razão exposta acima, o valor de R\$ 395.247.804,55 deveria ter integrado a despesa executada do estado em 2013;

c) Independentemente da evidenciação como despesa de 2013, as obrigações pertinentes a esses compromissos poderiam ter sido registradas no balanço patrimonial, no grupo "Passivo Permanente", tendo o estado procedido com esse registro apenas em relação a R\$ 18.699.219,97 dos R\$ 395.247.804,55 (4,73%);

d) Todos os 678 lançamentos de estornos acima referidos possuíram como elemento comum, o fato de incidirem sobre lançamentos que originariamente indicaram a fonte 0101;

e) Na prática tais estornos tiveram efeito de "devolver" um saldo de disponibilidade líquida na fonte 0101 que de fato inexistiria sem tais estornos;

f) Relativamente a demonstrativos exigidos pela legislação, o principal efeito desses estornos foi o de acarretar a apresentação de saldos positivos nas linhas "recursos ordinários" do demonstrativo de disponibilidade de caixa 2013, que seriam negativos caso não fossem procedidos os estornos;

g) Além do efeito no demonstrativo de caixa do Poder Executivo, cujos comentários encontram-se no capítulo de "Gestão Fiscal" do relatório de análise de contas de governo 2013 (item 5.2), outros efeitos são verificados naquele capítulo, quando trata do demonstrativo de despesa de pessoal (item 5.7 do relatório de análise de contas de governo 2013) e no demonstrativo do resultado primário (item 5.8);

h) Merece destaque o fato de a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo, apresentada como 44,90% da Receita Corrente Líquida, teria sido de 45,95% da RCL caso não procedidos os estornos, em razão de que parte deles correspondeu a encargos patronais junto ao FUNAFIN e INSS, não passíveis de inclusão como dedução no último quadrimestre de 2013;

i) Outros efeitos, a título de resguardo da transparência, foram o de demonstrar valores a menor no Demonstrativo de Restos a Pagar, constante do RREO relativo ao 6º



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

bimestre/2013, no correspondente título "Restos a Pagar Processados" constante do Balanço Financeiro e do Balanço Patrimonial, todos referentes ao exercício de 2013, bem como houve repercussão na coluna de despesa executada constante do Balanço Orçamentário 2013 e, em decorrência, nos resultados orçamentário e primário do estado em 2013, com provável efeito compensatório nos mesmos resultados em 2014.

Ressalte-se que os estornos acima referidos foram motivados como decorrentes de orientação expedida pela Câmara de Programação Financeira do Estado, conforme reiteradas menções constantes do e-Fisco nos documentos datados de 31/12/2013.

DA DEFESA AO RELATÓRIO DE AUDITORIA COMPLEMENTAR

Em 19-01-2015, o Exmo. Governador do Estado de Pernambuco, Sr. Paulo Henrique Saraiva Câmara, apresentou a peça de defesa de fls. 984-989/Vol. VII, assinada pelos Srs. Milton Coelho da Silva Neto (Secretário de Administração), Danilo Jorge de Barros Cabral (Secretário de Planejamento e Gestão), Rodrigo Gayger Amaro (Secretário da Controladoria Geral do Estado) e Márcio Stefanni Monteiro Morais (Secretário da Fazenda), que se trata das considerações do Governo do Estado de Pernambuco sobre os termos do Relatório Complementar de Auditoria, cujos comentários transcrevo, de forma resumida, a seguir:

COMENTÁRIOS

De início, é importante fazer referência à aprovação das contas dos exercícios anteriores, sem ressalvas relevantes, das Prestações de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, notadamente no campo da Gestão Fiscal e Contábil.

O interesse pela questão fiscal é de suma importância diante das dificuldades econômicas enfrentadas pelo país. A forte tendência na ampliação dos serviços públicos e a redução no ritmo do crescimento do país pressionam o Estado a investir.

Em Pernambuco, o governo assumiu a estratégia de contratação de operações de crédito como fontes alternativas de financiamento aos aludidos investimentos. Nesse sentido, os recursos obtidos com as citadas operações pelo Governo do Estado permitiram a realização de um grande programa de investimento a partir de 2008, alcançando um patamar em 2013, na ordem de R\$ 3,8 bilhões, possibilitando o Estado de Pernambuco crescer e se desenvolver em patamares superiores ao Nordeste e ao Brasil.

Posto isso, é oportuno discorrer sobre alguns aspectos relacionados à análise feita pela equipe técnica dessa egrégia



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Corte de Contas.

Inicialmente, informa-se que os estornos realizados foram resultantes de descumprimento, por algumas Unidades Gestoras, dos prazos estabelecidos no Decreto Estadual Nº 40.000, de 07 de novembro de 2013 (Decreto de Encerramento).

Adicionalmente ressaltamos que o Estado honrou com as suas obrigações oriundas do exercício de 2013 e que qualquer efeito decorrente dos estornos em referência tiveram um caráter transitório haja vista se tratar do mesmo governo (nos anos de 2013 e 2014) e por haver disponibilidade orçamentária (tendo em vista que o resultado orçamentário de 2013 foi de R\$ 953,6 mi) e financeira (tendo em vista que o resultado financeiro de 2013 foi de R\$ 2.689 mi).

Corroborando com tal entendimento, destaca-se as relevantes variações nos indicadores de solvabilidade das contas públicas do Estado de Pernambuco. Mesmo considerando a hipótese de quitar todos os referidos empenhos no encerramento do exercício de 2013, apesar de existir dúvidas quanto à confiabilidade das liquidações, tem-se: (i) o superávit orçamentário de 2013 (R\$ 559 mi) manteria-se no mesmo patamar de 2012 (R\$ 577 mi), uma queda de apenas 3%; (ii) o superávit financeiro de 2013 (R\$ 2.294 mi) estaria R\$ 559 mi superior ao resultado de 2012 (R\$ 1.735 mi), ou seja, um crescimento de 32%.

Oportuno mencionar que as liquidações de Obrigações Patrimoniais ao FUNAFIN, correspondentes a 45,6% dos estornos realizados, não tiveram reflexo no Balanço Patrimonial do Governo do Estado de Pernambuco, tendo em vista que com a adoção do novo modelo de contabilidade convergido às Normas Internacionais de Contabilidade (NBCASP), o registro patrimonial daquelas despesas passou a ser obrigatório independente da sua execução orçamentária. Nesse sentido foram mantidos íntegros todos os registros contábeis patrimoniais das referidas despesas em 31/12/2013, conforme a seguir apresentados:

· Nas despesas a regularizar (nos saldos finais das Unidades Gestoras, na conta contábil 1.1.4.1.1.06.90- DESPESA PESSOAL ADM. DIR. E FUNAFIN DEPENDENTES A LIQUIDAR);

1. Nas contas a receber do FUNAFIN (nos saldos finais da Unidade Gestora 590101, nas contas contábeis 1.1.2.1.6.18.01- CONTRIBUIÇÃO PATRONAL ATIVO CIVIL A RECEBER a 1.1.2.1.6.18.04- CONTRIBUIÇÃO COMPLEMENTAR ATIVO MILITAR A RECEBER); e

· Nas obrigações a pagar ao FUNAFIN pelo Tesouro Estadual (nos saldos finais da Unidade Gestora 150102, na conta contábil 2.1.4.9.6.61.01).

Ressalte-se que os estornos realizados tiveram efeito de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

natureza transitória no saldo da conta disponibilidades por fontes do tesouro (0101000000), tendo em vista que tais estornos foram parciais e insuficientes para regularização das inversões nos seus respectivos saldos, constantes das contas contábeis 1.9.3.2.9.02.00- DISPONIBILIDADES POR FONTES DE RECURSOS, e as liquidações efetuadas no exercício de 2014, como Despesa de Exercício Anterior, resultaram nas recomposições das inversões demonstradas.

Diante do exposto, tal medida não acarretou impactos nas contas financeiras e patrimoniais, nem na interpretação dos demonstrativos contábeis do Governo do Estado de Pernambuco, nem para a transparência dos gastos públicos, conforme destacado no próprio Relatório Complementar de Auditoria das Contas do Governo de 2013.

Por fim, informa-se que não houve impacto nos limites estabelecidos na lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tendo em vista que os estornos realizados nas liquidações de Obrigações Patronais ao FUNAFIN não impactam nos percentuais de comprometimento constantes do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, em função de seus efeitos serem considerados nulos no cálculo da Despesa de Pessoal para fins da LRF, conforme dispõe o inciso VI, do §1º do art. 19 da LRF.

São essas as principais considerações que o Poder Executivo do Estado de Pernambuco tem a fazer.

DEFESA E MÉRITO RELATIVO AOS ACHADOS DE AUDITORIA DO RELATÓRIO COMPLEMENTAR

Analisando o mérito dos achados de auditoria apurados e transcritos no Relatório Complementar (fls. 853-882, vol. IV), em consonância com os termos da defesa apresentada pelos interessados, enviada pelo Exmo Governador do Estado, Sr. Paulo Henrique Saraiva Câmara, às fls. 984-989, Vol. VII, tenho a relatar:

Farei a análise destacando os principais tópicos comentados pela defesa e já me posicionando em seguida.

Inicialmente a defesa indaga que: "é importante fazer referência à aprovação das contas dos exercícios anteriores, sem ressalvas relevantes, das Prestações de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, notadamente no campo da Gestão Fiscal e Contábil."

Neste ponto, lembro, por oportuno, que nos anos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

anteriores não houve prática contábil de estornos "em lote" de despesas que já haviam transposto a fase da liquidação. O ano de 2013 teve essa inovação (feita por usuário não identificado, "usuário CTB-batch").

A equipe técnica deste Tribunal frisou bem que, sem explicação ou justificativa nenhuma, o governo do Estado de Pernambuco, através da Câmara de Programação Financeira, deliberou, ao final do exercício de 2013, por cancelar despesas empenhadas e liquidadas no montante de R\$ R\$ 395.247.804,55.

Ressalto que, de acordo com os dispositivos da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, - NBC T16.5 (Resolução CFC nº 1.132/2008), a responsabilidade de validação do registro contábil, seja orçamentário, financeiro ou patrimonial, é do contador, in verbis:

"11. Os registros contábeis devem ser validados por contabilistas, com base em documentação hábil e em conformidade às normas e às técnicas contábeis."

No caso em tela, o registro foi realizado em "lote" sem validação do Contador Geral do Estado ou outro, nem foi apresentado documento hábil que justificasse tal procedimento.

1. Aduz a defesa que *"os estornos realizados foram resultantes de descumprimento, por algumas Unidades Gestoras, dos prazos estabelecidos no Decreto Estadual Nº 40.000, de 07 de novembro de 2013 (Decreto de Encerramento)"*.

Nesta declaração, a defesa tenta justificar, mas não esclarece, pois o relatório complementar informa o contrário: que os estornos verificados não têm datas que poderiam ser suportadas no Decreto Estadual nº 40.000/2013, ou seja, não foram estornos causados por liquidações efetuadas após o prazo.

Outrossim, a entidade, fundo ou órgão que tem, legalmente, autonomia orçamentária, financeira e patrimonial (normalmente ditas unidades orçamentárias ou gestoras), deverão ter seus registros e demonstrações contábeis validadas por contador legalmente habilitado (NBC T 16.5), seja concursado, temporário, comissionado ou terceirizado, independente de serem exigidas ou não nas prestações de contas. Ou seja, mesmo estando disponível no Sistema de Contabilidade, no caso o E-fisco, deverá ter a conformidade de contador. Nenhum outro servidor, sem formação em Ciências Contábeis, tem competência de fazê-lo.

No caso, a defesa tenta associar os estornos em apreço às Unidades Gestoras, quando, em realidade, sequer os contadores e gestores dessas unidades tiveram conhecimento do lançamento, em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

lote, realizado no sistema E-fisco no final de 2013.

2. A defesa alega em seguida que "os estornos em referência tiveram um caráter transitório em vista de se tratar do mesmo governo"

O comentário da defesa não justifica o procedimento do artifício contábil realizado, pois, em realidade, restaram efeitos relevantes na prestação de contas, a exemplo dos números distorcidos nos balanços de 2013, na gestão fiscal e falta de transparência nos termos do Art. 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, etc.

3. Continua a defesa aduzindo que "as liquidações de Obrigações Patrimoniais ao FUNAFIN, correspondentes a 45,6% dos estornos realizados, não tiveram reflexo no Balanço Patrimonial do Governo do Estado de Pernambuco, tendo em vista que com a adoção do novo modelo de contabilidade convergido às Normas Internacionais de Contabilidade (NBCASP), o registro patrimonial daquelas despesas passou a ser obrigatório independente da sua execução orçamentária. Nesse sentido foram mantidos íntegros todos os registros contábeis patrimoniais das referidas despesas em 31/12/2013".

Também, neste item, não procede à alegação da defesa, pois, só não teriam reflexo se os valores (que deveriam compor Restos a Pagar processados das diversas UGs; passivo portanto) tivessem "aparecendo" como obrigação de outra UG.

A equipe técnica deste Tribunal pesquisou e constatou que as obrigações, decorrentes dos supracitados cancelamentos, não foram reconhecidas patrimonialmente, como afirma a defesa.

4. Segundo a defesa "foram mantidos íntegros todos os registros contábeis patrimoniais das referidas despesas"

Os estornos com data contábil de 31/12/2013 foram do tipo "total", ou seja, desconstituíram integralmente as liquidações anteriores que reconheciam a ocorrência da liquidação da despesa.

Ressalto também que, com advento do processo eletrônico, SICONFI (STN) e Portais de Transparências (exigido pelo Art. 48 da LRF), as informações contábeis deverão estar disponíveis eletronicamente à toda sociedade, logicamente alguém deve ser responsável pela consistência, tempestividade, fidedignidade, aplicação dos princípios contábeis e transparência dessas informações.

A defesa não apresentou os responsáveis pela dita



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

inconsistência.

5. *Continua a defesa discorrendo que "estornos foram parciais e insuficientes para regularização das inversões nos seus respectivos saldos constantes da conta 1.9.3.29.02.00... e as liquidações efetuadas em 2014 resultaram na recomposição das inversões demonstradas"*

Os estornos foram insuficientes para a inversão dos saldos das contas 1.9.3.29.02.00 apenas no que tange à fonte 0101 da UG 150102, mas promoveram a inversão forçada do saldo da fonte 0101 em várias outras UGs, conforme quadro constante do relatório complementar.

O caráter transitório, com recomposição de inversões somente não teria maiores repercussões se não houvesse a obrigação de apresentar balanços e demonstrativos fiscais no meio desse período (final do exercício de 2013).

6. Alega a defesa, "que não houve impacto nos limites estabelecidos na lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) "

Não procede, novamente, a alegação da defesa, de fato, houve distorções em vários demonstrativos, como enumerado no relatório complementar.

7. *Por fim, a defesa justifica que "tendo em vista que os estornos realizados em obrigações ao FUNAFIN não impactam nos percentuais de comprometimento constantes do Demonstrativo de Despesa com Pessoal"*

Neste ponto, a defesa trata de demonstrativos da LRF e depois os resume a um deles: o Demonstrativo da Despesa com Pessoal - DDP. Nesse demonstrativo específico, a defesa está advogando que os valores estornados de contribuição patronal, dezembro/2013 e 13º salário/2013, acabariam compondo as deduções no cálculo da Despesa Líquida com pessoal caso não tivessem sido estornadas em 2013. Esse argumento só procede se os recolhimentos tivessem sido efetuados ainda em 2013 (o que não houve), pois assim seria receita da UG 590101 (FUNAFIN) pelo regime de caixa ainda em 2013.

Por oportuno, vale explicar que as contribuições previdenciárias patronais, não empenhadas no exercício de sua competência seriam excluídas das despesas para fins de atendimento aos limites de pessoal dispostos na LRF, na apuração daquele exercício.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Neste caso, o não empenhamento da despesa e a omissão de contabilização da obrigação no passivo do Ente, prejudicam a análise da situação financeira no encerramento do exercício (por exemplo: o cálculo do superávit financeiro para fins de abertura de créditos adicionais seria majorado com um passivo menor), bem como descaracterizando a real "despesa" de pessoal incorrida na competência do período de apuração, e ainda, beneficiaria o gestor, pois, no(s) exercício(s) seguinte(s), ao empenhar a despesa de competência de período anterior, nos termos do Art. 19, §1º, IV da LRF, deverá excluí-la da Despesa Total de Pessoal para fins dos limites no respectivo período de apuração.

No caso concreto, o Estado nem chegou a empenhar como Despesas de Exercício Anterior, no exercício de 2014, repassou cerca de R\$ 180.172.927,24 1, "extra-orçamentariamente", ao FUNAFIM, referente a contribuição patronal de competência do mês de dezembro de 2013, caracterizando infração aos artigos 165, §5º (princípio da universalidade) e 167, II da Constituição Federal, além do Art. 60, da Lei Federal nº 4.320/64, devendo, também, ser observado na Prestação de Contas do exercício de 2014;

Por fim, o presente processo foi colocado em pauta nesta data (04-03-2015), em conformidade com o que estabelece regimento interno desta Corte de Contas.

É o relatório.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE

Em discussão o relatório. Com a palavra, pela ordem, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Cristiano Pimitel.

DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL - PROCURADOR-GERAL

Sr. Presidente, Sra. Conselheira, Sr. Relator, Srs. Conselheiros, Advogados, Servidores presentes, impensas, Senhoras e Senhores.

O Ministério Público de Contas realmente vê com grande satisfação a mudança no panorama de confecção do parecer prévio que foi operada neste Tribunal de Contas ao longo dos anos.

Faço registro que, na primeira vez que presenciei a emissão de um parecer prévio de contas de Governador, este era calcado na clássica contabilidade do método das partidas dobradas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Tanto que a principal autoridade do Estado que se fazia presente, inclusive para fins de defesa e informações para confecção desse parecer prévio, era titular da Contadoria Geral do Estado.

Essa metodologia que existia antigamente para a confecção do parecer prévio teve que ser abandonada, porque as Cortes de Contas não podem se focar apenas na contabilidade pública, em seu sentido clássico. As Cortes de Contas devem se voltar cada vez mais para a análise de políticas públicas, para análise de projetos e para análise dos impactos econômicos da atuação do Estado.

O exame das contas do Governador do Estado, a nosso ver, constitui uma nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a este Tribunal pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado, por sua singular relevância, por permitir à sociedade conhecimento do resultado da atividade do Governo do Estado, seja pela amplitude dos termos tratados, profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

Registro que, em recente artigo, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, professor Inaldo Paixão, destacou que o papel deste parecer prévio é investigar a organização e métodos dos procedimentos dos controles externo e interno para promover o desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades do Poder Executivo. E isso se dá, segundo o Conselheiro, em nome da governança e da nova contabilidade pública, que devem as Cortes de Contas ampliar os esforços na adoção de um modelo mais transparente de parecer prévio nas instituições de controle público, em observância aos padrões internacionais que ampliem seus mecanismos de divulgação tornando-os mais tempestivos e que simplifiquem o tecnicismo em sua linguagem sempre que possível.

Então, teço desde já encômios à equipe técnica deste Tribunal que esteve envolvida na instrução destas contas, porque as inovações na confecção deste relatório são evidentes.

O parecer prévio, como sempre temos visto na evolução dos anos, abordou uma nova estrutura e abordagem diferenciada, alinhada a uma linguagem global de governança pública. Trata-se de melhorias que visam à convergência deste relatório com padrões de boas práticas internacionais de fiscalização governamental, em consonância com recentes conclusões de recomendações oriundas de projetos e fortalecimento das contas de governo realizado em parceria com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Destaco que, demonstrando essa superação da contabilidade clássica, o relatório aponta o impacto e o desempenho da economia



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Pernambucana das contas e da ação governamental sobre os índices econômicos.

A análise dos instrumentos orçamentários como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes de Leis Orçamentárias, também superou essa velha dicotomia de contabilidade pública e se avaliou o impacto das receitas de despesas orçamentárias à luz do desenvolvimento econômico do Estado e dos resultados alcançados.

Também destaco a análise de eventos sociais importantes que ocorreram no Estado, como por exemplo: determinados investimentos feitos com a Copa das Confederações e a Copa do Mundo FIFA que foram mencionados no relatório.

A análise da despesa pública à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, também não foi descuidada. Essa Lei de Responsabilidade Fiscal foi o primeiro instrumento a fazer esta inflexão da forma como o Parecer Prévio é emitido, superando o velho esquema contábil da Lei nº 4.320/64, que era a lei tradicional na análise das contas públicas, e introduziu um conceito, como *accountability*, nascido na Nova Zelândia, adotado em vários países do Direito Anglo-saxônico.

Destaco também os aspectos mencionados no Relatório sobre o impacto da atuação do Governo do Estado no desenvolvimento. A análise empenhada do Relatório demonstra toda a atuação dos recursos públicos em prol do impacto positivo na economia do Estado, e essa análise foi realmente muito interessante e muito didática.

Também foram analisadas todas as funções e subfunções contidas no orçamento, em um detalhamento em síntese mas sem perder a análise geral que era necessária.

Por fim, destaco que este Relatório também está em sintonia com a missão institucional do Tribunal de contribuir para o desenvolvimento da Administração Pública em benefício da sociedade. De fato, vários capítulos reúnem a análise sobre aspectos da governança de um amplo aspecto das políticas públicas, consideradas prioritárias para o desenvolvimento estadual, nas áreas de educação, proteção social, infraestrutura, pesquisa, inovação, entre outros.

Foram analisados aspectos transversais das governanças, essenciais para o bom desenvolvimento da Administração Pública.

Registro que o próprio Tribunal de Contas da União, por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

exemplo, no Acórdão nº 224/2013-TCU/Plenário, registrou essa mesma linha de pensamento, de que as Cortes de Contas devem buscar cada vez mais a análise transversal das políticas públicas e o desenvolvimento econômico. Devemos registrar que a conclusão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, no estudo comparativo sobre o Relatório e Parecer Prévio das contas do governo federal, apontou o papel central das entidades de fiscalização superior, numa boa governança pública, ao assegurar *accountability* no uso dos recursos públicos e o desenvolvimento dos serviços prestados pelos órgãos fiscalizados.

Destaco, por fim, que o papel deste Tribunal de Contas, mais uma vez, certamente será cumprido com encômios para assegurar a observância de Princípios como Legalidade, Eficiência, Legitimidade e Economicidade na gestão pública.

Deixo registrado, mais uma vez, o elogio por parte do Ministério Público de Contas à equipe de auditoria, que trabalhou na confecção deste Relatório, e ao Relator das contas, que apresentou um alentado Relatório nesta sessão. Li uma boa parte das peças do processo e queria deixar grandes elogios ao Relator, porque o seu Relatório usou de uma capacidade de síntese, mas abordou aspectos transversais e substanciais do que foi tratado neste processo.

Quanto ao ponto fulcral, o Ministério Público de Contas, como órgão técnico que é, não tem nada a acrescentar ou sugerir ao Relatório Técnico e ao Relatório do Relator, produzido neste momento. É a manifestação do Ministério Público de Contas como fiscal da lei.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Agradeço ao Procurador-Geral, Dr. Cristiano da Paixão Pimentel. A questão continua em discussão do Pleno. Não havendo quem queira discutir, V. Exa. pode votar, Conselheiro Carlos Porto.

VOTO DO RELATOR

Da análise dos apontamentos da equipe de auditoria e contrarrazões do Governo do Estado, verifico que os achados relatados referem-se a falhas que poderão ser sanadas pela administração estadual, não se apresentando capazes de macular as contas, apesar de ensejarem ressalvas à sua aprovação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Diante de todo o exposto,

1. CONSIDERANDO o Relatório Técnico, bem como o Relatório Complementar e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco;

2. CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo Estadual no prazo e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;

3. CONSIDERANDO o incremento de 45% entre 2010 e 2013, observado no Balanço Atuarial de 30.09.2013 do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de PE, representando déficit atuarial de R\$ 40,90 bilhões e consubstanciando necessidade de adoção imediata de providências por parte do Governo Estadual, direcionadas à viabilização da operacionalidade futura das contas estaduais e à regularidade do pagamento das aposentadorias dos servidores;

4. CONSIDERANDO que os gastos com Organizações Sociais (OSs) da área de saúde representaram aumento significativo no período de 2010 a 2013 nas transferências de recursos do Estado, alcançando o montante de R\$ 482,50 milhões nesse último exercício, despesas essas incluídas no limite mínimo constitucional da saúde (Art. 198 da CF), estando excluída, todavia, a parte correspondente ao financiamento das despesas de pessoal dessas OSs, no cômputo da Despesa Total com Pessoal para fins de atendimento da Lei Complementar nº 101/2000, em desacordo com o atual posicionamento deste Tribunal quanto à matéria, disposto no Acórdão TC nº 069/13;

5. CONSIDERANDO o estágio atual do empreendimento do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga, bem como a necessidade de maior efetividade da fiscalização nas Organizações Sociais da Área da Saúde e em outras com as quais o Estado vem firmando parcerias, motivando formalização, por parte deste Tribunal, dos respectivos processos de Auditorias Especiais, para acompanhamento pela Coordenadoria de Controle Externo desta Casa;

6. CONSIDERANDO que, a despeito deste Tribunal já vir atuando, por meio do Processo TC nº 1405057-2 de Auditoria Especial, na execução do Contrato de Concessão administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014 (CGPE 001/2010), formalizado entre o Estado de Pernambuco e a Sociedade de Propósito Específico Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, faz-se necessário estudo e imediatas providências, por parte



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

do Governo Estadual, para que sejam adotadas alternativas que minimizem os impactos aos cofres públicos do Estado, decorrentes dessa contratação, cujo desembolso foi estimado pela equipe técnica em R\$ 60 milhões ao ano;

7.CONSIDERANDO a deliberação, por parte do Governo Estadual, ao final do exercício de 2013, através da Câmara de Programação Financeira, de realizar "em lote" (com execução por "usuário CTB-batch"), 678 lançamentos de anulações de despesas orçamentárias, empenhadas e liquidadas, correspondentes a R\$ 395.247.804,55, com ausência da validação do Contador Geral do Estado e dos gestores das Unidades Gestoras respectivas, tendo repercutido nas informações apresentadas nos Balanços Gerais do Estado e nos indicadores fiscais exigidos pela lei de Responsabilidade Fiscal, não guardando conformidade com os princípios da legalidade e publicidade, do Art. 37 da Constituição Federal, princípio da transparência insculpido no Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000; bem como os princípios contábeis da oportunidade, competência e prudência previstos na Resolução CFC nº 1.111/2007;

8.CONSIDERANDO que do montante de R\$ 395.247.804,55, referente a empenhos liquidados e cancelados, R\$ 180.172.927,24 correspondiam a obrigações junto ao FUNAFIN, referente às contribuições previdenciárias patronais dos servidores estaduais de competência do mês de dezembro de 2013, tendo sido, o referido valor, recolhido "extraorçamentariamente" (sem empenho na dotação própria), no exercício de 2014, caracterizando infração aos artigos 165, §5º (princípio da universalidade) e 167, II (vedação à realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais) da Constituição Federal, além do Art. 60. da Lei Federal nº 4.320/64 (vedação de despesa sem prévio empenho), devendo, também, ser observado na Prestação de Contas do exercício de 2014;

9.CONSIDERANDO o cumprimento dos limites constitucionais quanto às aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino (Constituição Federal, Artigos 198, § 2º, e 212), como também do percentual da Despesa Total com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (Lei Complementar nº 101/2000, Artigo 20, II, c);

10.CONSIDERANDO o disposto na Constituição Federal, artigos 71, inciso I, e 75; na Constituição Estadual, artigo 30, inciso I, e na Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) artigos 2º, inciso I, e 24,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS (considerando "7"), das contas do Excelentíssimo Sr. Governador do Estado de Pernambuco, Eduardo Henrique Accioly Campos, referentes ao exercício financeiro de 2013.

Proponho, ainda, que este Tribunal de Contas encaminhe ao Governo do Estado as seguintes RECOMENDAÇÕES:

a) Proceder a levantamento das necessidades de pessoal, nas várias Secretarias e órgãos do Governo, objetivando a consolidação de um quadro de servidores efetivos na administração estadual, por meio da realização de concurso público, ou nomeação para os cargos, cujo concurso ainda esteja no prazo de validade;

b) Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

c) Implementar as medidas necessárias no sentido de atingir as metas de ajustes fiscais, referentes aos compromissos assumidos junto à União através do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, buscando o equilíbrio das contas públicas;

d) Incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO o anexo de metas educacionais;

e) Adotar medidas para evidenciação dos produtos e metas físicas das ações governamentais já, a partir, das revisões legais do atual PPA;

f) Priorizar a implantação do Sistema de Custos do Estado, nos termos do art. 50, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000, bem como na adaptação do sistema e-fisco às necessidades informacionais e gerenciais do PPA, LDO e LOA, visando, entre outras contribuições, atender aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade na gestão dos recursos do Estado;

g) Observar as orientações dos técnicos deste Tribunal, no corpo do Relatório Técnico (itens 3.1.3, 3.3.1 e 3.3.1), objetivando maior controle na elaboração, alterações e execução do orçamento de investimento das estatais não dependentes vinculadas ao Poder Executivo Estadual, bem como quanto à gestão e controle das fontes de recursos vinculados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP e correção dos registros contábeis da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE;

h) Adotar, integralmente, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCASP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, bem como os procedimentos contábeis orçamentários, patrimoniais e específicos; o novo plano de contas e as novas demonstrações contábeis, conforme estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Portaria STN nº 700/2014, consolidando e fortalecendo as Setoriais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Contábeis nas UGs e respectivo quadro de contadores do Governo do Estado de Pernambuco;

i) Providenciar o cumprimento do Acórdão TC nº 069/13, que determina ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco que passe a incorporar, na sua Despesa Total de Pessoal, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, as despesas de pessoal junto às Organizações sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades fins do Estado, para as quais haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores;

j) Adotar as medidas necessárias para melhorar os resultados dos indicadores educacionais e cumprir as metas estabelecidas;

k) Providenciar o ajuste no demonstrativo do FUNDEB, com posterior publicação, bem como a adoção de medidas no sentido de regularizar a disponibilidade da fonte FUNDEB e utilização dos referidos recursos;

l) Exigir, no tocante aos repasses financeiros às Gerências Regionais de Educação e às Unidades Escolares, a sua correta contabilização e a tempestiva prestação de contas;

m) Concretizar ações no sentido de melhorar a distribuição dos recursos da Saúde, com atenção especial às áreas deficitárias da região interiorana do Estado, notadamente no que se refere a leitos e equipamentos hospitalares;

n) Intensificar as ações que possibilitem à ARPE desempenhar adequadamente suas atribuições, em especial a fiscalização efetiva dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;

o) Promover a efetiva implementação do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores, de forma a buscar a redução paulatina do déficit previdenciário;

p) Realizar estudos e análises que demonstrem, cabalmente, a viabilidade econômico-financeira do empreendimento da Arena Multiuso da COPA.

Por fim, DETERMINO a formalização de processos de Auditoria Especial para que a Coordenadoria de Controle Externo desta Casa acompanhe: 1) o empreendimento do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga, 2) fiscalize as Organizações Sociais da área de Saúde e outras, com as quais o Estado vem fazendo parcerias.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Sr. Presidente, questão de ordem - já pedindo escusa aos meus Pares, ao membro do Ministério Público, ao Presidente -. Eu deveria, na fase de discussão, ter feito alguns comentários, pediria a anuência do Conselho para fazê-los agora, inclusive adiantando meu voto. Não sei se há algum problema.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE

Vossa Excelência tem voto divergente ao do relator?

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Isso, em um ponto apenas.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL-PRESIDENTE

Consulto os demais membros se não há empecilho de o Conselheiro Dirceu Rodolfo iniciar a votação?

Todos concordaram, Vossa Excelência tem a palavra.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Preliminarmente, gostaria de enaltecer o trabalho do nosso corpo técnico à frente as contas do Governo Estadual.

Na realidade, todos somos devedores desses encômios e elogios aos nossos dedicados servidores, até por conta da resiliência contudística da matéria, matéria esta permeada de dificuldades em face da complexidade e da especificidade dos dados a ela subjacentes, o que obriga esses abnegados técnicos a se debruçarem quase que diuturnamente sobre ela.

Outrossim, não obstante os enormes obstáculos, nossos auditores vêm sempre conseguindo, com muita proficiência e eficiência, extrair conclusões relevantes das contas prestadas, posto que os entendimentos delas firmados são fontes sempre profícuas, inesgotáveis e enriquecedoras para a miríade de deliberações desta Casa.

Gostaria, também, de parabenizar o insigne Relator, Conselheiro Carlos Porto, nosso decano, que se conduziu de forma soberana e serena seu voto, com o brilhantismo que lhe é sempre peculiar, restando evidenciada sua inteligência pragmática, lança-



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

da com comprometimento sobre a essência das coisas, sem preocupação com os galhos, mas sim com o tronco da árvore, indo, pois, com precisão, ao cerne da questão.

Em suma, o que posso dizer é que tanto o Conselheiro Relator como o corpo técnico desta Casa, mais uma vez, dão uma contribuição inestimável para a excelência no cumprimento da missão fiscalizadora desta Corte de Contas.

Ditas essas palavras, quero assinalar que, praticamente, hauri todos os encaminhamentos, recomendações e os pontos de partida emanados pelo Conselheiro Relator Carlos Porto.

Outrossim, usei divergir de apenas um ponto, que considero importante, essencial, para a deliberação que se põe em tela, haja vista que sua Excelência o cita como razão de encartar as contas por aprovadas, mas com ressalvas.

Tal ponto de divergência diz respeito, precisamente, à celeuma afeta aos procedimentos de estorno das despesas liquidadas ao encerramento do exercício 2013.

De início, há de se reconhecer que as normas de contabilidade, em sua literalidade, contraindicam o procedimento realizado. Mais na frente, abordarei melhor essa questão, mas o que importa realçar, neste momento, é que as alterações dos valores constantes nos balanços apresentados, notadamente no que se refere ao valor total da despesa e ao total do passivo, bem como a alteração do valor das despesas de pessoal apresentado no Relatório de Gestão Fiscal, em que pese configuradas, parecem-me insignificantes, uma vez contextualizadas com a magnitude e a complexidade do conteúdo das contas de Governo.

Com efeito, o impacto das anulações das despesas no passivo do governo, ao final do ano, alcançou o percentual de apenas 0,06% em relação ao passivo total, percentual este que, a toda evidência, afigura-se-me de nonada.

Demais disso, percebo que não houve má-fé nas anulações das despesas, visto que os impactos na apresentação dos demonstrativos contábeis foram mínimos, alterando-os de forma quase imperceptível e não modificando a situação da regularidade quanto ao cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para o exercício, sobretudo no que diz respeito às des-



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

pesas com pessoal, endividamento, operação de crédito, pagamentos de dívida e concessão de garantias.

Assim o é que tal fato, em princípio merecedor de reprimenda (qualificado como ato de gestão), uma vez apreendido à luz da lógica das contas de Governo do Estado e, obviamente, levando em consideração como foram urdidos os pareceres prévios anteriores, não se mostra significativa bastante para justificar uma aposição de ressalva.

Sem sombra de dúvidas, não há simetria de proporção possível entre a consignação da aludida irregularidade no campo próprio das recomendações/determinações, onde deve realmente estar, e a sua valoração para acrescer a expressão COM RESSALVAS à aprovação das contas.

São possibilidades que contêm denotação absolutamente diferente, representam sinalizações muito distanciadas se analisadas à luz do princípio da proporcionalidade.

Assim, parece-me incensurável que a irregularidade apontada pela nossa prestigiosa Auditoria, em que pese merecer investigação vertical, não guarda ínsito teor ou envergadura suficiente para ensejar o bosquejar da expressão COM RESSALVAS, um adjunto adverbial de modo que, mesmo contendo a natureza acessória, que é característica da espécie (pode ser retirado da frase sem alterar a sua estrutura sintática), uma vez colocado - como pretende o douto Conselheiro relator - passa a ser essencial para a compreensão da mensagem a ser transmitida, no caso uma mensagem com uma MARCANTE CONOTAÇÃO PEJORATIVA.

Quando me refiro à dimensão conotativa do adjunto adverbial "COM RESSALVAS", trago à baila um sentido subjacente e paralelo à sua acepção corrente (comum), e que, como já asseverado, trata-se de um sentido translato e construtor de uma mensagem desproporcionalmente reprovadora, na medida em que tal adjunto adverbial não vem sendo debuxado em deliberações congêneres, conforme já pude demonstrar ao coligir, à guisa de exemplificação, as deliberações acima, ou seja, é um padrão deliberativo o que me autoriza a sustentar a intelecção que ora exponho.

Dizendo sem volteaduras, em casos como este - levando em apreço a "jurisprudência do TCE/PE - a recomendação de julgamento pela aprovação com ressalvas escapa aos parâmetros de proporção e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

de razoabilidade ajustados às irregularidades apontadas, uma distorção que fustiga o princípio da isonomia, além de trazer à tona a sensação de que, neste caso, entre a APROVAÇÃO e a APROVAÇÃO COM RESSALVAS não há apenas um degrau a ser descido, mas o despencar vertiginoso de alguma falésia aberta pelo sentido conotativo da expressão COM RESSALVAS.

Destarte, entendo que o *locus* razoável e proporcional da irregularidade contábil apontada pela Auditoria é, exclusivamente, o rol de DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES que integram o PARECER PRÉ-VIO, arredada a colocação do adjunto adverbial de modo nos termos acima expendidos.

Vale salientar, por oportuno, que as linhas interpretativas e os parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade adotados nas Contas de Governo não guardam simetria com aqueles levados em apreço nas de Gestão, ou seja, o mesmo tópico ou achado há de ser aquilatado e ponderado a partir de premissas exegéticas diferentes em cada tipo processual, de forma que nas Contas de Governo a irregularidade na contabilização de despesas deverá ser contextualizada com as demais falhas, inconsistências e ilegalidades que se refiram aos balanços gerais do Chefe do Executivo, de forma que os escólios construídos em cada processo não guardam equivalência. Rematando, é de bom alvitre ressaltar que nas Contas de Governo não é possível levar-se a efeito a responsabilização Civil do responsável.

Retornando à discussão acerca da violação às normas contábeis de per se, forçoso reconhecer que o Decreto Governamental de Encerramento de Exercício, de fato, não autorizava o procedimento que foi adotado por determinação ou por encaminhamento da Câmara de Programação Financeira, passando ao largo, inclusive, da validação do Contador-Geral e, também, dos estornos dos gestores das unidades envolvidas.

Outrossim, vislumbro no ocorrido, como diria o Professor Francisco Ribeiro, infringência dos acionadores cognitivos, os quais respondem, em verdade, por uma deontologia do contador em seu mister.

Nesta esteira, cumpriria ao contador observar as premissas externas ao exercício da sua profissão, ou seja, leis, atos normativos externos que o balizam e admoestam. Já quanto aos acionadores cognitivos, incumbir-lhe-ia atentar para a oportunidade, a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

conveniência, a prudência do ato, mas sem imaginar que, na ausência da estrita observância aos famanazes acionadores, desbordar-se-ia para uma alteração no enquadramento das Contas de Governo, *data maxima venia*, a ponto de se julgarem com ressalvas as contas, até porque, no modelo atual de prestação de contas de governo, temos um campo próprio para fazer essas admoestações, exatamente o campo das recomendações, conforme referido.

Neste diapasão, se não houvesse tal campo das recomendações, realmente seria o caso de trabalharmos com as ressalvas, mas verifico que nas contas de governo, inclusive municipais, trabalhamos com irregularidades desse jaez como inconsistências contábeis. Cito algumas precedentes desta Casa: Processos TCE-PE n°s 1370076-5; 1350060-0; 1340085-0; 1490080-4; 1450047-4; 1401980-2; 1360046-1; 1380047-4; 1370098-4; 1250098-7; 1270073-3; 1401934-6.

Portanto, sempre que depararmos com tais irregularidades, haveremos de adotar uma espécie de dosimetria que se arrima em uma verdadeira miríade de deliberações desta Casa - podendo-se até fazer alusão a um "remanso jurisprudencial", o qual aponta para o campo das meras recomendações. É evidente, contudo, que terão tratamentos mais rigorosos os casos em que, de esguelha, ou à socapa, esteja embutida manipulação, má-fé ou maquiagem contábil para obumbrar descumprimento dos limites constitucionais e legais (notadamente aqueles previstos na LRF), o que não ocorreu no caso vertente.

Então, com isso, com o devido respeito, Sr. Relator, Sr. Presidente, pondero de forma diferente a indigitada impropriedade cometida pela contabilidade, a qual, malgrado merecedora de recomendação para que não mais se repita, uma vez valorada dentro do contexto das contas de governo, (mantendo-se a coerência orgânica por mim defendida), não deve ensejar a oposição de ressalvas.

Assim, faço o encaminhamento pela aprovação das contas, pura e simplesmente, SEM RESSALVAS, remetendo para o campo das recomendações as impropriedades atestadas, sendo certo que as cinco contábeis reveladas deverão ser aprofundadas em processo autônomo de auditoria especial (relatoria do exercício financeiro 2013).

Em face do exposto,

CONSIDERANDO o Relatório Técnico e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO que as contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2013 foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo Estadual no prazo e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral do Estado, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, bem como nos demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, está escriturado conforme os preceitos legalmente estabelecidos;

CONSIDERANDO que foram observados os limites de despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, em todos os quadrimestres do exercício de 2013;

CONSIDERANDO que os limites de endividamento, realização de operações de crédito, pagamento da dívida e concessões de garantias, previstos na LRF, também foram cumpridos;

CONSIDERANDO que, além do cumprimento de outros limites, houve a observância dos limites mínimos constitucionais para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino (CF artigos 198, § 2º, e 212);

CONSIDERANDO o incremento de 45%, entre 2010 e 2013, observado no Balanço Atuarial de 30.09.2013 do Regime Próprio de previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, tornando-se imprescindível a adoção de medidas necessárias à diminuição do déficit atuarial, notadamente no que atine à implementação do FUNAPREV e à criação do Sistema de Previdência Complementar dos novos servidores;

CONSIDERANDO o disposto no Acórdão T.C. nº 069/13, que impõe a contabilização, no limite de despesas de pessoal, das contratações efetuadas pelas OSs executoras de funções governamentais típicas;

CONSIDERANDO o estágio atual do empreendimento do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, bem como a necessidade de maior efetividade da fiscalização nas Organizações Sociais da Área de Saúde e em outras com as quais o Estado vem firmando parcerias, motivando formalização, por parte deste Tribunal, dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

respectivos processos de Auditorias Especiais, para acompanhamento pela Coordenadoria de Controle Externo desta Casa;

CONSIDERANDO que, a despeito de este Tribunal já vir atuando (Auditoria Especial TCE-PE nº 1405057-2) no acompanhamento da execução do Contrato de Concessão administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014 (CGPE 001/2010), formalizado entre o Estado de Pernambuco e a Sociedade de Propósito Específico Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A, faz-se necessário estudo e imediatas providências, por parte do Governo Estadual, para que sejam adotadas alternativas que minimizem os impactos aos cofres públicos do Estado, decorrentes dessa contratação;

CONSIDERANDO a realização de lançamentos de anulação de despesas orçamentárias, empenhadas e liquidadas, no final do exercício de 2013, em afronta ao Decreto Governamental nº 40.000, de 7 de novembro de 2013, configurando (conforme diversas e remansosas deliberações do TCE/PE em sede de contas de governo) inconsistência e/ou imprecisão contábil, que, embora tenha malferido acionadores cognitivos da contabilidade, não foi urdida adrede para burlar normas jurídicas ou para alterar análises relevantes da situação econômico-financeira do Estado, restando preservados a boa-fé e o cumprimento de todos os limites legais aplicáveis à espécie por parte do Chefe do Executivo;

CONSIDERANDO que a irregularidade supratranscrita não tem o condão de encartar as presentes contas de governo na classificação "aprovadas com ressalvas", haja vista a incidência necessária dos cânones da proporcionalidade e da razoabilidade no processo interpretativo do vertente caso, sendo imperiosa, também, a devida obtemperação à luz do primado da segurança jurídica autorizada por uma verdadeira miríade de deliberações, todas no sentido de remeter o gênero "INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS" ao campo das meras recomendações;

CONSIDERANDO o disposto na Constituição Federal, artigos 71, inciso I, e 75, na Constituição Estadual, artigo 30, inciso I, e na Lei Estadual nº12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) artigos 2º, inciso I, e 24;

VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a APROVAÇÃO das contas do Excelentíssimo Sr. Governador do Estado de Pernambuco, Eduardo Henrique Accioly Campos, referentes ao exercício de 2013.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

PROPONHO, ainda, que este Tribunal de Contas encaminhe ao Governo do Estado as seguintes recomendações:

a- Incluir, no cálculo do limite de despesas total com pessoal do Poder Executivo, os gastos com as Organizações Sociais destinados ao pagamento dos empregados contratados pelas referidas OSs, nos termos do Acórdão T.C. nº 069/2013, o mesmo devendo-se aplicar a outras entidades não governamentais que executem atividades-fins do Estado;

b- Adotar providências para se controlar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado, notadamente a efetiva implementação do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores;

c- Envidar esforços, obedecendo à legislação pátria, para dar prosseguimento à obra do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga, visto que o contrato de Parceria Público-Privada não logrou o êxito desejado por desistência do parceiro privado;

d- Realizar estudos que possibilitem alternativas aos custos do governo do Estado com execução do contrato de concessão administrativa para exploração da Arena Multiuso, oriundo de Parceria Público-Privada;

e- Arredar da Administração o cancelamento, ao final do exercício, de despesas que já possuam a fase de liquidação concluída, conforme preceituam os Decretos de encerramento do exercício editados anualmente pelo Governador do Estado;

f- Proceder a levantamento das necessidades de pessoal, nas várias Secretarias e órgãos do Governo, objetivando a consolidação de um quadro de servidores efetivos na administração estadual, por meio da realização de concurso público ou nomeação para os cargos cujo concurso ainda esteja no prazo de validade;

g - Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

h- Incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO o anexo de metas educacionais;

i- Priorizar a implantação do Sistema de Custos do Estado, nos termos do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como a adaptação do sistema e-fisco às necessidades informacionais e gerenciais do PPA, LDO e LOA, visando, entre outras contribuições, atender aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade na gestão dos recursos do Estado;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

j- Observar as orientações dos técnicos deste Tribunal, no corpo do Relatório Técnico (itens 3.1.3 e 3.3.1), objetivando maior controle na elaboração, alterações e execução do orçamento de investimento das estatais não dependentes vinculadas ao Poder Executivo Estadual, bem como quanto à gestão e controle das fontes de recursos vinculados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP e à correção dos registros contábeis da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - CIDE;

l- Adotar, integralmente, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCASP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, bem como os procedimentos contábeis orçamentários, patrimoniais e específicos; o novo plano de contas e as novas demonstrações contábeis, conforme estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Portaria STN nº 700/2014, consolidando e fortalecendo as Setoriais Contábeis nas UGs e respectivo quadro dos contadores do Governo do Estado de Pernambuco;

m- Providenciar o ajuste no demonstrativo do FUNDEB, com posterior publicação, bem como a adoção de medidas no sentido de regularizar a disponibilidade da fonte FUNDEB e a utilização dos referidos recursos;

n- Exigir, no tocante aos repasses financeiros às Gerências Regionais de Educação e às Unidades Escolares, a sua correta contabilização e a tempestiva prestação de contas, bem como concretizar ações no sentido de melhorar a distribuição dos recursos da Saúde, com atenção especial às áreas deficitárias da região interiorana do Estado, notadamente no que se refere a leitos e equipamentos hospitalares;

o- Intensificar as ações que possibilitem à ARPE desempenhar adequadamente suas atribuições, em especial a fiscalização efetiva dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;

DETERMINO a formalização de processos de Auditoria Especial para que a Coordenadoria de Controle Externo desta Casa: 1)acompanhe o empreendimento do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga; 2) fiscalize as Organizações Sociais da área de Saúde e outras com as quais o Estado vem fazendo parcerias; 3) aprecie os procedimentos de anulação das despesas liquidadas realizados ao encerramento do exercício 2013.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – RELATOR:

Sr. Presidente, apenas duas observações rápidas que gostaria de fazer com relação ao voto do Conselheiro Dirceu



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Rodolfo.

Uma é com relação ao problema da boa-fé que ele citou. Acho justamente que não houve boa-fé. A partir do momento em que se tem um cancelamento no valor de quase quatrocentos milhões e não se identifica quem fez esse cancelamento, acho que não existe boa-fé. A outra é com relação à forma como foi feita, com a qual o Tribunal não pode concordar. E quero isentar, inclusive, o contador-geral, porque ele não validou a transação que foi feita, porque entendeu que não era a forma correta. Era apenas com relação a esses tópicos que eu queria fazer as observações.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL-PRESIDENTE:

Esclarecido. Conselheira Teresa Duere tem a palavra,

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Meu voto é acompanhando o Relator.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL-PRESIDENTE:

Obrigado, Conselheira Teresa Duere. Com a palavra o Conselheiro Marcos Loreto.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador, com todas as vênias ao Relator e em face das ponderações que foram feitas pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo quanto a esse tópico, no qual a divergência central é a consequência do ato, foi esclarecido pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo que, quanto à responsabilidade do Governador, que emitiu o decreto, ele não poderia jamais ser responsabilizado por um ato que não praticou, levando-se em consideração a jurisprudência desta Casa, que contem diversos casos, da relatoria de todos os Conselheiros, que colocam problemas como esse no rol da inconsistência contábil. Então, dessa forma e com todas as vênias ao Relator, acompanho o voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL-PRESIDENTE:

Muito obrigado, Conselheiro Marcos Loreto. Com a palavra, o Conselheiro Ranilson Ramos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Acompanho o voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL-PRESIDENTE:

Então, por três votos a dois, prevalece o voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior.

Agradeço a todos, agradeço ao Relator, ao Ministério Público, aos servidores, ratificando o proficiente trabalho que foi feito.

PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL.

ASF/MV/PH/MAM/FT