



14 Pontos Relevantes

Conjuntura econômica (capítulo 1)

1. A taxa de crescimento do PIB pernambucano em 2014 (2,0%) foi superior à observada em 2013 (3,2%). Ambas foram superiores às do Brasil, a saber: 2,7% em 2013 e 0,1% em 2014.

2. A balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado. Em 2014 seu déficit foi da ordem de US\$ 6,36 bilhões, superior ao de 2013 que foi de aproximadamente US\$ 4,82 bilhões.

3. Em 2014 a Região Metropolitana do Recife - RMR apresentou a inflação de 6,32% conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado Pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, usado para medir a inflação oficial do País.

4. Entre 2005 e 2012 a taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco foi superior à taxa nacional. A partir de 2013 a taxa de Pernambuco passou a ser inferior à do Brasil e a do Nordeste, chegando a 2014 a uma taxa negativa de -1,01%. A partir de 2011 as taxas de Pernambuco, do Nordeste e do Brasil apresentaram declínio contínuo, atingindo em 2014 os menores valores da série histórica.

5. Conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua, realizada pelo IBGE, a taxa de desocupação das pessoas de 14 ou mais anos de idade no estado de Pernambuco foi de 8,2% em 2014. Observa-se que Pernambuco ocupou a oitava pior posição no ranking nacional, ficando também acima da média nacional que foi de 6,8%.

6. O “rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência” no estado de Pernambuco em 2013 foi de R\$ 1.125,00. Ele é medido pelo IBGE através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Quando comparado às demais unidades da federação, observa-se que Pernambuco não está bem posicionado no ranking nacional, ocupando a 23ª posição, ficando abaixo da média nacional (R\$ 1.651,00).

7. O “índice de gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho” de Pernambuco em 2013 foi de 0,466. Tal índice é obtido através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do IBGE. O índice de gini varia de zero a um e quanto maior o índice maior a desigualdade de renda. Pernambuco está bem posicionado quando comparado às demais unidades da federação, com índice superior



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

apenas ao dos estados de Santa Catarina, Rondônia, Rio Grande do Sul, Paraná, Acre e Espírito Santo.

8. Em relação à segurança pública, no período compreendido entre 2011 a 2013 houve uma diminuição contínua de vítimas de CVLI, sequência interrompida em 2014, ano em que houve um incremento no número de vítimas em relação aos dois anos anteriores. Em 2014 Pernambuco ocupou a 7ª posição no ranking nacional entre as unidades da federação com maior número de vítimas de crimes violentos letais intencionais, 3.336, ficando atrás da Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará, Minas Gerais e Pará.

9. Quanto ao saneamento, observa-se que ao longo dos anos vem aumentando o número de domicílios particulares pernambucanos atendidos por rede geral de abastecimento de água, passando de 74,6% em 2004 para 82,4% em 2013, ano em que apresentou uma taxa inferior à média nacional, 85,0%. Em 2013 Pernambuco ocupou a 14ª posição no ranking nacional.

10. O percentual de domicílios pernambucanos ligados à rede coletora de esgoto é bem menor do que os ligados à rede geral de abastecimento de água. Observa-se um aumento no percentual de domicílios do estado ligados à rede de esgoto, passando de 38,7% em 2004 para 49,4% em 2013, ano em que o referido indicador para Pernambuco foi inferior à média nacional (52,2%), porém maior que do ao ano de 2012 (45,8%). Pernambuco ocupou a 9ª posição no ranking nacional em 2013.

Gestão Administrativa do Estado (capítulo 2)

11. A composição da estrutura administrativa do Poder Executivo definida na Lei estadual 15.225, de 30.12.2013, sofreu alteração por meio de três publicadas no exercício de 2014, destacando-se a criação da Empresa Pernambuco de Comunicação S/A (Lei 15.274/2014) e da Secretaria da Micro e Pequena Empresa (Lei 15.301/2014), além da extinção da Secretaria de Governo (Lei 15.301/2014).

12. Dentre as leis publicadas em 2014, que promoveram mudanças no âmbito dos órgãos e entidades estaduais, destaca-se a LC 274/2014, que dispõe sobre a criação do Quadro de Pessoal da FUNAPE; a LC 275/2014, que dispõe sobre a criação, no Quadro de Pessoal da Procuradoria Geral do Estado, das carreiras de apoio técnico-administrativo; e, ainda a LC 283/2014, que dispõe sobre a criação de Quadro Suplementar da ARPE.

13. Ressalta-se que matérias tratadas nas leis em epígrafe são objeto de análise em processos formalizados nessa Corte de Contas, quais sejam: Processo TC 1405754-2 (LC 274/2014), Processo TC 1406608-7 (LC 275/2014), e Processo TC 1407516-7 (LC 283/2014).

14. Em relação ao quadro de pessoal do Poder Executivo do Estado, observou-se que o quantitativo de servidores efetivos apresentou redução de 3,45%, passando de 99.763



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

em 31.12.2013 para 96.325 em 31.12.2014. Do mesmo modo, o quantitativo de temporários sofreu redução de 3,9%, passando de 27.290 em 31.12.2013 para 26.227 em 31.12.2014.5. Dessa forma, a proporção entre o quantitativo de temporários (26.227) e de servidores efetivos (96.325) manteve-se em 27%, como no exercício anterior.

15. Por sua vez, o quantitativo de empregados públicos apresentou acréscimo de 4,33%, passando de 7.253 em 31.12.2013 para 7.567 em 31.12.2014.

16. Já o quadro de servidores comissionados foi reduzido em quase 40% (37,37%), passando de 3.995 em 31.12.2013 para 2.502 em 31.12.2014. Do total de 2.502 comissionados, 2.097 *não* possuem vínculo com a administração pública, 282 possuem vínculo com o Poder Executivo do Estado e 123 possuem outros vínculos (demais Poderes do Estado ou outras esferas).

17. No tocante à evolução do quantitativo de servidores efetivos, observa-se que o quantitativo de efetivos apresentou ligeiro aumento entre 2007 a 2010 (101.235 em 2007; 101.923 em 2009; 104.425 em 2010). Nos anos seguintes, passou a apresentar redução contínua (102.917 em 2011; 101.041 em 2012; 99.763 em 2013 e 96.325 em 2014).

18. Quanto à evolução do quantitativo de contratados temporários, observa-se que o *quantitativo de temporários* quase *triplicou*, no período de 2007 a 2014, passando de 8.869 temporários em 2007 para 26.227 temporários em 2014. Não obstante a redução do quantitativo de 1.063 temporários nesse exercício (26.227) em comparação ao do exercício anterior (27.290).

Gestão Orçamentária (capítulo 3)

19. As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2014, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, no que se refere às perspectivas de atuação e objetivos estratégicos, e que seu detalhamento em programas e ações prioritários ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2014, conforme estabelecido pelo artigo 2º, § 2º, da referida LDO. Porém, observou-se que a Lei de Revisão do Plano Plurianual, em seus objetivos estratégicos, trouxe quase todos os programas e ações definidos no PPA 2012 – 2015 como sendo prioritários.

20. Ao longo do exercício de 2014 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.



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

21. Os créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. O fato é que, em se existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de atualizar as referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulação ocorridas em um exercício financeiro impactará na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações.

22. Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas das subações de uma mesma ação, por muitas vezes, não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação.

23. O cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Para aferição de tal atingimento é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2012 -2015 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.

24. Conforme o parágrafo II, § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Salientamos que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2014, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estão de acordo com a Portaria STN 637/2012, que aprovou a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente no exercício de 2014.

25. O modelo do anexo de metas fiscais apresentado na LDO 2014 divergiu, em parte, do modelo definido na Portaria nº 637/12 da STN, pois não houve a inclusão das linhas contendo os valores da dívida consolidada líquida, Receitas Primárias advindas de PPP, Despesas Primárias geradas por PPP e Impacto do saldo das PPP.

26. 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 2014. Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2014 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.



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

27. A projeção do resultado primário constante da LDO 2014, se levado em consideração, quando do seu cálculo, o valor dos investimentos do PPI apresentado na LOA 2014, no valor de R\$ 1,98 bilhão, passaria dos R\$ 603,61 milhões positivos para R\$ 1,38 bilhão negativo, valor mais condizente com o realizado no exercício de 2014, demonstrado no Balanço Geral do Estado, no valor de R\$ 2,06 bilhões negativos.

28. Na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2014, não foram considerados os valores das dotações que tiveram como fonte de financiamento os convênios novos bem como as operações de crédito que não foram incluídos nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei. Entretanto, quando confrontados esses convênios e operações de crédito com os discriminados no “Demonstrativo das Operações de Crédito Previstas” e no “Demonstrativo dos Convênios Previstos” presentes na LOA de 2014, verificou-se que muitos já estavam previstos na referida lei orçamentária, e, por conseguinte, deveriam entrar no cálculo do limite autorizado ao Poder Executivo para abertura de crédito suplementar por meio de decreto.

29. Ao final do exercício de 2014 foi editado o Decreto 41.406, de 29 de dezembro de 2014, que, conforme ementa, promoveu adequação do Orçamento Fiscal do Estado relativo ao exercício de 2014, referente a diversos órgãos estaduais. Tal decreto foi considerado como um decreto de crédito suplementar. Entretanto, o formato utilizado não corresponde ao de um decreto de crédito suplementar.

30. O Balanço Geral do Estado de 2014 traz a informação de que os créditos adicionais abertos com a fonte “excesso de arrecadação” alcançaram o montante de R\$ 185.915.320,64. Entretanto, este valor encontra-se majorado em R\$ 48.553.948,00, em decorrência do equívoco apresentado no Decreto nº 40.639, de 15 de abril de 2014, ao qual considerou a operação de crédito no referido valor, real fonte de recursos do crédito suplementar aberto, como sendo excesso de arrecadação. Ressaltamos que a Lei nº 4.320/64, em seu artigo 43, inciso IV, considera “operação de crédito” como uma das fontes para abertura de créditos adicionais.

31. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2013, constatou-se, de um modo geral, suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais abertos com base em superávit financeiro, no valor de R\$ 997.392.102,84, ao longo do exercício de 2014. Entretanto, foram abertos alguns créditos adicionais com base em superávit financeiro cuja fonte de recurso encontrava-se nula ou negativa.

32. Assim como em 2013, a LOA 2014 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 12.523/2003, com alteração dada pela Lei 12.559/2004.



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

33. A Secretaria de Planejamento e Gestão realizou indevidamente destaque orçamentário, com a fonte FECEP, para algumas Unidades Orçamentárias, pois 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.

34. De acordo com o e-Fisco, o valor das despesas liquidadas com a fonte 0116, recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, ocorridas em 2014 foi de R\$ 190.643.600,18. O Demonstrativo do FECEP aponta um total aplicado de R\$ 191.197.439,08, valor obtido pela soma das referidas despesas liquidadas com um “Ajuste a Débito na Fonte no Exercício”, citado no referido Demonstrativo, no valor de R\$ 553.838,90. Ressaltamos, entretanto, que não há nota explicativa demonstrando a natureza de tal ajuste. Necessário se faz o detalhamento de tais ajustes.

35. O saldo existente na conta da CEF - 10411294|600001076, apesar da contabilização efetuada unicamente na fonte 0101 (recursos ordinários do Tesouro), contempla tanto recursos desta fonte quanto da fonte 0118 (recursos da CIDE). O Demonstrativo da CIDE deve trazer apenas como dedução os recursos da fonte 0118. Para tanto, necessário se faz o ajuste das fontes dos recursos da conta garantia para que tenhamos a efetiva disponibilidade de recursos da CIDE para aplicação. A ausência de menção de tal garantia como dedução da receita faria acreditar que a diferença entre as receitas e despesas realizadas com recursos da CIDE seria inteiramente disponível. A referida redução reforça que, embora o saldo de disponibilidade financeira da fonte 0118 exista (vez que os recursos depositados na conta-garantia ainda não configuraram aplicação), apenas parcela desse valor está disponível para livre utilização pelo Estado, já que os recursos depositados na conta-garantia (lastro) ainda podem vir a ser utilizados.

36. O saldo de disponibilidade dos recursos da CIDE constantes no demonstrativo do exercício de 2014 foi de R\$ 5.574.531,42, menor que o último saldo observado em 30/06/2009 na conta garantia, contabilizado na fonte 0118 (recursos da CIDE), de R\$.6.766.279,77.

Gestão Financeira e Patrimonial (capítulo 4)

37. O Estado de Pernambuco arrecadou R\$ 28,63 bilhões em receitas orçamentárias em 2014, e processou (empenhou) despesas orçamentárias de R\$ 29,66 bilhões, o que indica um resultado orçamentário deficitário em cerca de R\$ 1,03 bilhão. Parte das despesas orçamentárias processadas no exercício de 2014 teve fato gerador ocorrido em 2013 tendo sido ali indevidamente anulada, o que interferiu negativamente nas contas de 2014.

38. Essa interferência negativa de fatos de 2013 somente processados em 2014 pode ser medida no total processado como Despesas de Exercícios Anteriores, que em 2014



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

saltou do patamar histórico de R\$ 800 milhões para R\$ 1,6 bilhão (cuja diferença reflete o volume estimativo de despesas indevidamente estornadas em 2013).

39. Outra parcela (R\$ 346 milhões) não chegou a cumprir o estágio do pagamento até 31/12/2014, sendo tal parcela inscrita em Restos a Pagar (para pagamento em 2015). Por outro lado, R\$ 279 milhões de Restos a Pagar gerados em exercícios anteriores foi adimplida em 2014. Quando somados todos os fatos orçamentários do exercício com os extraorçamentários, verifica-se que o resultado financeiro do estado no exercício foi deficitário em R\$ 552 milhões.

40. Por sua vez, o resultado patrimonial do estado, no mesmo exercício, culminou sendo deficitário em R\$ 359,3 milhões. O resultado patrimonial engloba fatos financeiros e extra-financeiros, devendo-se observar que o ano de 2014 foi o primeiro exercício encerrado após as alterações promovidas pela Contabilidade Pública Aplicada ao Setor Público, implantadas no estado em janeiro/2014; a principal consequência disso é que as obrigações do estado ante fornecedores passam a ser verificadas em momento desvinculado do referente às liquidações de empenho.

41. Ao final de 2014, o Passivo a Descoberto estava mensurado como positivo em R\$ 7,10 bilhões revertendo um saldo negativo de R\$ 28,88 bilhões ao final de 2013; a alteração não se deveu a mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, mas sim ao fato de que o estado registrou, como conta redutora, valor idêntico ao de sua maior obrigação econômica de 2013 (identificada em “provisões matemáticas previdenciárias”), de modo que o valor avaliado como déficit atuarial do estado culminou não sendo exposto no seu Balanço Patrimonial.

42. A possibilidade de constituição dessa conta redutora só é cogitada hipoteticamente pelo Ministério da Previdência Social em situações nas quais o ente federativo já houvesse equacionado seu passivo previdenciário; sem entrar no mérito dessa proposta (que avança para competências do Conselho Federal de Contabilidade), o fato é que, dentre os critérios previstos pelo Ministério, está o de o ente haver procedido à segregação de massas entre os regimes de repartição e capitalização, a qual ainda não foi implantada no estado.

43. Os principais itens do ativo (bens + direitos) encontram-se reconhecidos no Ativo Não Circulante (R\$ 18,73 bilhões), estando registrado no Ativo Circulante o montante de R\$ 6,57 bilhões.

44. O Ativo Circulante agrupa os componentes de maior liquidez do estado (disponíveis ou de rápida realização); o total das disponibilidades financeiras permanece como item mais expressivo, tendo alcançado R\$ 2,678 bilhões ao final de 2014 (redução de 16,6% frente 2013); também se afiguram relevantes os créditos de natureza tributária (R\$ 1,23 bilhão) e de transferências a receber (R\$ 1,32 bilhão).



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

45. Dentre os ativos de menor liquidez (Ativo Não Circulante), destaque para subgrupos de Dívida Ativa (R\$ 5,27 bilhões) (R\$ 11,78 bilhões), Participações em empresas integralizadas (R\$ 5,19 bilhões), Bem Móveis (R\$ 2,32 bilhões) e Bens Imóveis (R\$ 3,96 bilhões).

46. Deve-se registrar que o estado contabilizou provisão para créditos de liquidação duvidosa preceituada pela técnica contábil e recomendada há alguns anos por esta Casa; o valor bruto da Dívida Ativa, que estava avaliado em R\$ 11,78 bilhões ao final de 2013 saltou para R\$ 13,27 bilhões, sendo pela primeira vez constituída a provisão, no valor de R\$ 8,05 bilhões; o valor líquido da Dívida Ativa (R\$ 5,27 bilhões) aproxima o registro contábil da perspectiva de recebimento de créditos pelo estado num médio prazo.

47. Referente a ações integralizadas, parte do saldo acumulado de R\$ 5,19 bilhões ao final de 2014 foi integralizada ao longo do referido exercício (R\$ 1,23 bilhão). Esse valor é quase que integralmente resumido em aportes de R\$ 944 milhões na COMPESA e de outros R\$ 266 milhões no Complexo Industrial Portuário de SUAPE.

48. O subgrupo de Bens Imóveis, segundo a nova concepção da Contabilidade Pública, começou a espelhar os reflexos patrimoniais de bens de uso comum do povo anteriormente não ativados. A contabilidade concentrou numa conta contábil “Bens Imóveis – até 2013” o saldo acumulado até o final de 2013 (R\$. 2,03 bilhões) e passou a registrar em novas contas os gastos com bens imóveis.

49. Dentre os passivos (obrigações) declarados no Balanço Patrimonial, a Dívida Contratual Interna do estado ocupa a maior parcela de representatividade. Com as modificações no plano de contas da Contabilidade Aplicada ao setor público, a Dívida Fundada do estado, que era avaliada em R\$ 11,23 bilhões foi reposicionada para os grupos de Curto Prazo (Passivo Circulante) e de Longo Prazo (Passivo Não Circulante), os quais informaram valores totais ao final de 2014 de R\$.899 milhões e R\$ 12,46 bilhões, respectivamente; a soma desses dois itens (R\$ 13,36 bilhões no total) responde por 73,38% de todos os passivos declarados no Balanço Patrimonial.

50. Dentro de cada grupo contábil (Curto Prazo e Longo Prazo), são evidenciados financiamentos internos e externos; os financiamentos internos representavam 62,5%, enquanto que os de origem externas alcançavam 37,5%.

51. Dos fatores que impulsionaram a elevação da dívida contratual do estado no exercício (em R\$ 2,13 bilhões), destaca-se o total de captações, contabilizados em R\$ 1,88 bilhão em 2014; deste valor, R\$ 1,19 bilhão proveio de financiamentos internos (BB, CEF, BNDES e BNB) e R\$ 695 milhões de origem externa (BID e BIRD); por fim, as amortizações efetuadas pelo estado no exercício de 2014 (R\$ 528,7 milhões) foram inferiores ao total de variações patrimoniais passivas (R\$ 738 milhões de juros e atualizações cambiais) reconhecidas e adicionadas à Dívida.



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

52. Além dos passivos informados no Balanço Patrimonial de 2014, merece menção o Passivo atuarial do estado (Provisões Matemáticas Previdenciárias), que estavam avaliadas em R\$ 44,06 bilhões ao final de 2013 e que culminaram não compondo o total do balanço ao final de 2014.

53. As provisões previdenciárias são reavaliadas anualmente e refletem o montante projetado pelo estado como dívida nos próximos 75 anos, da forma apurada no Balanço atuarial do estado (decorrem do cotejo entre receitas e despesas previdenciárias programadas no período). Inicialmente, o estado efetuou alteração na metodologia de avaliação contábil, a par de modificação da taxa referencial anteriormente aplicada, que foi o principal motivo para que esse passivo saltasse de R\$ 44,06 bilhões (2013) para R\$ 175,5 bilhões (final de 2014); esse novo valor resulta de despesas previstas no período de R\$ 211,4 bilhões ante receitas estimadas de R\$ 35,9 bilhões.

54. O estado optou, então, por criar conta contábil redutora do Passivo (denominada “cobertura para insuficiência financeira”) mensurada no mesmo valor de R\$ 175 bilhões da sua provisão matemática previdenciária; como resultado, a coluna de passivo do Balanço Patrimonial do estado em 2014 não expõe esse componente de obrigação.

55. Examinando dispositivo de esclarecimento emitido pelo MPS – “perguntas e respostas”, que não chega a ser norma legal – verifica-se que aquele Ministério considera hipótese de criação da referida conta contábil redutora (de forma a não evidenciar o passivo atuarial em balanço) condicionando-a, todavia, a situações em que a segregação de massas já foi implementada no ente federativo; contudo, este não é o estágio do estado de Pernambuco, o qual, por meio da Lei complementar 258/2013, “adotou medidas necessárias à implantação do FUNAPREV”, mas efetivamente não segregou as massas; noutras palavras, a edição da lei complementar não foi suficiente para considerar-se cumprida a segregação de massas, que ocorrerá somente quando da efetiva separação orçamentária, patrimonial e atuarial dos Planos Financeiro e Previdenciário do estado, bem como implementar Plano de Amortização, de prazo máximo de 35 anos, requisitos esses previstos pelo próprio MPS.

Gestão Fiscal (capítulo 5)

56. A Receita Corrente Líquida do estado ao final de 2014 alcançou R\$ 18,47 bilhões 17,17 bilhões, tendo esse valor representado um crescimento de 7,58% sobre a RCL do ano anterior (1,09% quando descontada a inflação do período medida pelo IPCA). Comparados os valores nominais por exercício, a RCL evoluiu 48,4% entre o final de 2010 (quando era de R\$ 12,44 bilhões) e o término de 2014, percentual superior à inflação acumulada do período.

57. A RCL serve de parâmetro para vários limites definidos pela lei complementar federal 101/2000, dentre os quais o de gastos com pessoal pelos Poderes e órgãos autônomos (sujeitos a limites percentuais específicos cada qual).



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

58. No conjunto, as despesas com pessoal no estado alcançaram R\$ 10,16 bilhões, por exemplo, as despesas com pessoal representaram 55,03% da RCL do exercício (superior aos 53,55% da RCL verificados no ano anterior). O Poder Executivo, que sozinho não deve ultrapassar 49% das despesas do estado, respondeu por R\$ 8,54 bilhões (46,24% das despesas do estado), percentual que colocou o Poder Executivo pouco abaixo do dos 46,55% caracterizados como limite prudencial advertido pela LC 101/2000. Os demais quatro órgãos encarregados dessa aferição (Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público) permaneceram abaixo dos respectivos limites, inclusive do limite prudencial (o que não motivou a expedição de alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal).

59. Já as Operações de Crédito (R\$ 1,88 bilhões) no período representaram 10,21% da RCL no período. Contudo, para fins de verificação do limite máximo imposto pela LC 101/2000, algumas operações culminam desconsideradas por autorização normativa, o que reduziu o percentual de operações de crédito em 2014 sujeitas à referida aferição para um percentual ajustado de 8,39% da RCL (limite máximo admitido em lei é de 16%); não houve, portanto, descumprimento da norma por parte do estado.

60. O montante da Dívida Consolidada Líquida (dívida consolidada com algumas deduções), no entanto, culminou atingindo R\$ 10,69 bilhões, equivalente a 57,89% da RCL de 2014. Esse percentual, apesar de ainda distante do limite máximo (200% da RCL) vem mantendo a tendência de elevação contínua, iniciada nos últimos anos (entre 2011 e 2014, a relação DCL/RCL saiu de 38,34% e chegou aos 57,89% ora indicados).

61. Apesar disso, verificou-se que o total dos pagamentos com amortizações e juros em 2013 (R\$ 1,08 bilhão), por não ultrapassar 11,5% da RCL do estado no mesmo período, ainda encontra-se dentro do conceito de “capacidade de pagamento” do estado definida por Resolução do Senado Federal; esse valor correspondeu a 5,84% da RCL, com viés de alta nos próximos exercícios, vez que a maioria das maiores captações financeiras efetuadas pelo estado, ocorridas entre 2011 e 2013, já encerraram os respectivos períodos de carência.

62. No que tange às garantias concedidas, o estado se utilizou de valores que representam 0,02% da RCL, sendo tal valor de reduzido comprometimento frente ao limite máximo de 22% admitido pela legislação.

63. No que tange ao Resultado Primário, o estado, diante do déficit de R\$ 2,06 bilhões, não alcançou a meta estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias do exercício, que era superavitária em R\$ 603,6 milhões. Já com relação ao Resultado Nominal, a mesma LDO admitia uma elevação da Dívida Consolidada Líquida em R\$ 2,49 bilhões, tendo o estado verificado um aumento de R\$ 1,12 bilhão, o que importa reconhecer o atendimento da meta.

64. Por sua vez, as disponibilidades financeiras totais do estado, mensuradas em R\$ 2,96 bilhões, após deduzidos os compromissos (obrigações de curto prazo), produziram



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

uma disponibilidade de caixa líquida de R\$ 1,25 bilhão, conforme demonstrativo de caixa líquida do estado pertinentes ao 3º quadrimestre/2014.

65. Vale ressaltar que tais disponibilidades líquidas são submetidas a controles internos segundo as fontes de origem. Ao todo, o estado tinha catalogadas 45 fontes com saldo diferente de zero em 31/12/2014 (o total de R\$ 1,25 bilhão tinha origem vinculada a essas 45 fontes). Tal controle, entretanto, ainda apresenta pontos de falhas, não no que concerne à origem (arrecadação) mas sim no que tange à baixa (processamento das despesas) por Unidades Gestoras do Poder Executivo, vez que sete dessas fontes apresentam-se com saldos invertidos (negativos). Os “pontos de inversão” de saldos foram verificados sempre no Poder Executivo, quer na Administração direta, quer na administração indireta. A mais expressiva inversão de saldos é verificada na fonte 0101 (recursos ordinários), a qual se encontrava negativa em R\$ 1,71 bilhão no Poder Executivo em 31/12/2014.

66. Essa inversão de saldo aponta para a possibilidade de que o processamento de despesas do Poder Executivo tem se pautado bem mais pela disponibilidade financeira geral do que pela existência de recursos vinculados à efetiva finalidade pretendida, sendo flexibilizados controles ao Poder Executivo às suas Unidades Gestoras que de fato são rígidos para os demais Poderes. Em decorrência, percebe-se que o saldo de disponibilidades líquidas do estado (R\$ 1,25 bilhão) é ilustrado de forma global na sua contabilidade, mas quando questionado a que fontes de recursos este valor total discriminadamente estaria vinculado, a mesma contabilidade não fornece dados consistentes.

Educação (capítulo 6)

67. Observa-se que, com relação à 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, a rede estadual de Pernambuco ocupou a 19ª posição no ranking nacional em 2013, com IDEB de 4,3. Houve um incremento de 0,1 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2011, cuja nota foi 4,2. A nota alcançada em 2013 superou a meta projetada para o referido exercício, que era de 4,2.

68. O IDEB relativo à 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental da rede estadual de Pernambuco em 2013 foi 3,6. Pernambuco ocupou a 17ª posição no ranking nacional em 2013, empatado com o estado do Rio de Janeiro. Houve um incremento de 0,3 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2011, cuja nota foi 3,3. A nota alcançada em 2013 superou a meta projetada para o referido exercício, que era de 3,3.

69. Com relação à 3ª série do Ensino Médio, a rede estadual de Pernambuco ocupou a 4ª posição no ranking nacional em 2013, empatada com os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina, com IDEB de 3,6. Houve um incremento de 0,5 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2011, cuja nota foi 3,1. A nota alcançada em 2013 superou a meta projetada para o referido exercício, que era de 3,2.



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

70. A taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental da rede estadual de Pernambuco, em 2014, foi de 34,8%. Ela foi superior às taxas de Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Acre, Goiás, Tocantins, Amazonas, Roraima, Rondônia, Maranhão, Amapá e Mato Grosso do Sul.

71. A taxa de distorção idade-série para o Ensino Médio da rede estadual, em 2014, foi de 37,3%. Sendo, portanto, superior às taxas de distorção de São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás, Espírito Santo, Roraima, Ceará, Rondônia, Distrito Federal, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Acre.

72. No estado de Pernambuco, a taxa de abandono no Ensino Fundamental, ano 2014, foi de 2,4% superior às dos estados do Mato Grosso, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Minas Gerais e Espírito Santo. Ela foi inferior à média nordestina (5,7%) e à média nacional (2,7%).

73. A taxa de abandono do Ensino Médio do estado de Pernambuco (3,5%), ano 2014, foi a menor comparada com outras Unidades da Federação. Ela foi inferior à média da Região Nordeste (10,4%) e à média nacional (8,7%).

74. Os valores do IDEPE - Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco, apresentados pela Secretaria de Educação de Pernambuco, relativo ao exercício de 2014, foram os seguintes: Ensino Fundamental - anos iniciais e finais, 4,5 e 3,9 respectivamente, e Ensino Médio, 3,8. Embora apresentem valores baixos, vem crescendo ao longo dos anos.

75. A maior nota do IDEPE para uma Escola de Referência, em 2014, foi de 6,04, obtida pela escola Costa Azevedo no município de Olinda, pertencente à GRE Metropolitana Norte. As menores notas estão nas escolas que pertencem às GREs: Recife Norte (2,56), Sertão do Moxotó Ipanema (2,67) e Litoral Sul (2,99).

76. O vencimento inicial do cargo de professor da rede estadual de ensino com formação em licenciatura plena, carga horária semanal de 40 horas, ano 2014, em relação às Unidades da Federação que apresentaram informação, ocupou a décima primeira posição no ranking (R\$ 1.782,99), ficando atrás do Distrito Federal (R\$ 3.695,93), Tocantins (R\$ 3.559,32), Mato Grosso do Sul (R\$ 3.534,42), Amapá (3.149,87), Goiás (R\$ 2.372,67), Piauí (R\$ 2.331,35), Alagoas (R\$ 2.248,14), Rondônia (R\$ 2.015,00), Amazonas (R\$ 1.881,14) e Sergipe (R\$1.794,25).

77. Ao final do exercício de 2014, a Secretaria de Educação apresentava um quantitativo total de 30.486 servidores efetivos, sendo 29.264 lotados na referida Secretaria e 1.222 postos à disposição de outros órgãos/entidades. A Secretaria de Educação conta ainda com 17.964 contratos temporários, 2.628 servidores efetivos cedidos por outros órgãos/entidades da administração pública, 361 cargos comissionados, e 04 empregados públicos.



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

78. Em 2014, o Governo do Estado de Pernambuco, através da Secretaria de Educação de Pernambuco, transferiu o montante de R\$ 31.170.808,81 para diversos municípios, a fim de custear o Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE. Além dos valores transferidos aos municípios, a Secretaria de Educação de Pernambuco repassou o montante de R\$ 25.122.592,18 para as Gerências Regionais de Educação (GREs) a fim de custear despesas com transporte escolar. Esses repasses foram feitos através de provisão de crédito orçamentário, no sistema e-Fisco, elemento de despesa 33903396, de acordo com o que estabelece o Decreto 20.416/1998. Também foram repassados às GREs o montante de R\$ 3.814.238,32 no elemento de despesa 33903309, *transportador autônomo*, destinado as despesas com transporte escolar.

79. Em 2014, foi repassado às Gerências Regionais de Educação – GREs, por meio de Repasses Financeiros – REFIN (subelemento 96), o valor total de R\$ 43.022.363,76. Desse total, ficou pendente de prestação de contas o montante de R\$ 24.304.094,45, correspondendo a um percentual de inadimplência de 56,49%.

80. Em 2014, foi repassado diretamente às escolas da rede pública estadual, por meio de Suprimento de Fundo Institucional, o montante de R\$ 23.470.390,59. Desse total, ficou pendente de prestação de contas o valor de R\$ 5.544.504,77, o que corresponde a um percentual de inadimplência de 23,62%.

81. Observa-se que no período de 2010 a 2013 o percentual de inadimplência ficou acima de 60%, chegando a 70,83% em 2010. Em 2014, houve uma redução acentuada na inadimplência, ficando em 23,62% os valores pendentes de prestação de contas. Essa redução se deu em razão da descentralização da análise da prestação de contas de suprimento de fundo institucional que passou a ser feita pelas GREs, desafogando o trabalho na sede da SEE, conforme orientação da Secretaria da Controladoria Geral do Estado. Entretanto, a responsabilidade pelas análises das prestações de contas é da área administrativa e financeira do órgão ou entidade, no caso em questão, seria da Secretaria de Educação. Não devendo ser delegada a uma unidade administrativa.

82. Com relação aos repasses às escolas por meio de Suprimento de Fundo Institucional - SFI, verificou-se que foi classificado como despesas de capital o montante de R\$ 1.319.921,11. Quando comparado esse valor com o ano anterior, R\$ 12.554.368,00, verifica-se que houve uma redução de 89% na classificação de despesas de capital com recursos de suprimento de fundo institucional. Porém, o que se observa é que o Estado vem classificando essas aquisições como despesas de capital com o objetivo de vinculá-las à origem dos recursos, qual seja: operação de crédito. Entretanto, a escolha da classificação contábil da despesa não deve se atrelar à origem dos recursos, mas sim à efetiva aplicação dos mesmos.

83. Foram verificadas despesas no valor de R\$ 92.265.444,16, executadas pela Secretaria de Educação, correspondentes ao fornecimento de alimentação escolar, que não poderiam ter sido consideradas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 71 da Lei 9.394/96, inciso IV, estabelece que os gastos com



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

programas suplementares de alimentação não constituirão despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O fornecimento de merenda escolar se insere no referido tipo de programa.

84. Também foram observadas despesas no valor total de R\$ 699.022,05, sendo R\$ 151.525,76 da fonte 0101 (recursos ordinários) e R\$ 547.496,29 da fonte 0109 (FUNDEB) executadas pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha, que não podem ser consideradas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Estas despesas corresponderam tanto a gastos que não trazem nenhuma correlação com a função educação e subfunções a ela vinculadas, como ensino fundamental e médio, bem como despesas não consideradas pela LDB como gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

85. Foram constatadas despesas referentes a curso de pós-graduação, MBA em Gestão do Ministério Público, no valor de R\$ 8.640,00, executadas pela UPE, que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista o que dispõe o art 71, III, da LDB, que dispõe que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos.

Saúde (capítulo 7)

86. A estrutura orgânica do estado no tocante à Saúde é definida pela existência de uma Secretaria de estado com unidades administrativas denominadas Gerências Estaduais (GERES) em número de 12 (doze) dentro do território do estado.

87. A estrutura física hospitalar existente no estado compreendia, ao final de 2014, 240 unidades hospitalares (estaduais, municipais e federal), das quais 179 mantinham convênio com o SUS; destacam-se 10 (dez) hospitais de grande porte na Região Metropolitana do Recife e 02 (dois) no município de Caruaru; há ainda 07 hospitais regionais, sediados, cada um, nos municípios de Petrolina, Ouricuri, Afogados da Ingazeira, Salgueiro, Garanhuns, Palmares e Nazaré da Mata.

88. Além de hospitais, o estado mantinha, ao final do exercício, 14 Unidades de Pronto Atendimento de Emergência (UPAs), também encarregadas de atendimentos de urgência e emergência. Adicionalmente, também compunham a estrutura de apoio à Saúde do estado o Laboratório Central (LACEN), o HEMOPE e o LAFEPE.

89. A atuação do estado nas unidades públicas acima teve gestão parte centralizada, parte descentralizada. A gestão descentralizada, por meio de Organizações Sociais, ocorreu em todas as UPAs e em 4 hospitais de grande porte: os Hospitais Miguel Arraes de Alencar (Paulista), Dom Hélder Câmara (Cabo de Santo Agostinho), Pelópidas da Silveira (Recife) e Hospital Mestre Vitalino. A gestão centralizada, por sua vez, ocorreu nos demais hospitais estaduais de grande porte (Hospital da Restauração, Agamenon



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

Magalhães, Getúlio Vargas, Barão de Lucena, Agamenon Magalhães e Hospital Geral do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira);

90. A Contabilidade do estado atribuiu às contas do estado de Pernambuco (independentemente da UG de processamento) despesas totais na função Saúde de R\$ 5,23 bilhões em 2014, sendo a parte predominante processada pela UG 530401 (Fundo Estadual de Saúde). Compõem esse total, além das ações e serviços de saúde efetuados pelo próprio estado (cujo financiamento é com recursos estaduais), a remuneração de prestadores de serviços de saúde particulares (cuja fonte é predominantemente de recursos oriundos do SUS).

91. O financiamento de tais despesas da ordem de R\$ 5,23 bilhões pode, por sua vez, ser resumido como proveniente de duas origens principais: receitas de R\$ 3,07 bilhões decorrentes da arrecadação tributária estadual e receitas provenientes do SUS (cerca de R\$ 1,64 bilhão). Residualmente, também integraram esse financiamento algumas receitas oriundas de operações de crédito e outras receitas de convênios. No primeiro grupo, prevalecem recursos advindos identificados pela fonte orçamentária 0101, 0241 e 0271. No segundo grupo, os recursos, oriundos do Fundo Nacional de Saúde, identificados pelas fontes 0144 e 0244. As demais cinco fontes que financiaram a Saúde em 2014 são em sua maioria formadas por recursos de convênio ou de operações de crédito.

92. Os dados acima, expostos pela contabilidade estadual, não se confundem com o exame constitucional de aplicação de 12% das receitas tributárias e de transferências constitucionais em ações e serviços de saúde, constante do art. 141 da Constituição Federal. Quanto a este exame, a Carta Constitucional estabelece que os estados efetuem cálculo à parte, tomando por base apenas suas receitas tributárias de impostos e de transferências constitucionais para então definir sobre esse um percentual de 12% que deve ser entendido como o valor mínimo a ser empregado em ações e serviços de saúde (de financiamento pelo próprio estado). Portanto, apenas parte das despesas atribuídas pela Contabilidade à função Saúde é que culminam compondo o demonstrativo de ações e serviços de saúde requerido pela Constituição Federal. Ficam de fora desse demonstrativo toda a despesa que, mesmo compondo a função Saúde, teve financiamento com recursos federais, bem como quaisquer outras que não atendam ao princípio do acesso universal.

93. Visto assim, tendo em vista que o montante de receitas de receitas tributárias e de transferências constitucionais somou R\$ 15,86 bilhões, o valor mínimo a ser aplicado em 2014 pelo estado em ações e serviços de saúde era de R\$ 1,90 bilhão (dados exatos visualizados no corpo do relatório). As ações e serviços assim qualificados encontram-se pormenorizadas em demonstrativo publicado pelo estado, o qual informa ter aplicado R\$ 2.629.088.532,97, valor que representa 16,575% das receitas tributárias e de transferências constitucionais nestas ações e serviços. No entendimento da equipe encarregada de examinar o cálculo, o valor final deveria ser de R\$ 2.625.971.634,42, ajuste que percentualmente modifica o percentual para 16,56%. O ajuste se deve a não-



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

exclusão, pelo estado, da parcela de RPP que se encontrava desprovida de suficiência de saldo de disponibilidades (R\$ 2,46 milhões) e a despesas que se mostraram estranhas à caracterização de ações e serviços de saúde (R\$ 297 mil).

94. Além do exame de adequação do cálculo das ações e serviços de saúde, a equipe efetuou estudo de dados constantes no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) visando verificar o alcance ou não de parâmetros gerais de atendimento à população usuária do SUS, bem como a distribuição no território estadual dos recursos de saúde, resumidos no estudo de dados pertinentes a “leitos hospitalares” e “equipamentos de saúde”. Os dados do CNES informam que entre o final de 2013 e 2014 aumentou o quantitativo de equipamentos hospitalares em 8,35% e de leitos hospitalares de acesso ao SUS em 2,89%.

95. O estudo obteve como primeira conclusão que o estado, ao final de 2014, oferecia 2,02 leitos hospitalares disponíveis ao SUS para cada grupo de mil habitantes, sendo esse quociente inferior ao preconizado como mínimo pela Portaria MS/GM nº 1.101, de 12/06/2002, que é de 2,92 leitos SUS para cada mil habitantes.

96. A amostra para leitos hospitalares considerou 12 especialidades. Viu-se uma melhora da distribuição de quantitativos de leitos no interior do estado para 11 das doze especialidades testadas, o que amenizou o quadro de concentração dos quantitativos existentes na Região Metropolitana do Recife. De modo geral, o grau de concentração de recursos na RMR frente às demais áreas permanece elevado para as especialidades de Cardiologia, Neurologia e Oncologia (não apenas cirúrgica, mas também clínicas, para as três especialidades). Por outro lado, mantém-se o quadro de distribuição equitativa de leitos entre RMR e demais regiões quanto aos tipos de leitos de Cirurgia Geral e de Obstetrícia (cirúrgica e clínica), bem como Pediatria Clínica, evidenciando a existência de política pública de contenção de deslocamentos de pacientes referente a estas especialidades.

97. No tocante a equipamentos hospitalares disponíveis ao SUS, viu-se que o estado atendeu a parâmetros gerais quantitativos a equipamentos definidos pela Portaria GM/MS nº 1101, de 12/06/2002 como aparelhos de ultrassonografia, mamógrafos, ressonância magnética e raio X simples. Deixou de atendê-los no que tange a tomógrafo computadorizado e raio X com densitometria óssea.

98. Foi comparada a oferta de equipamentos entre RMR e Demais áreas referentes a 12 equipamentos. Viu-se neles uma oferta mais favorável aos residentes da Região Metropolitana do Recife em 9 destes, enquanto para os outros 3 equipamentos a oferta equipamento/habitante se revelou mais favorável nas Demais áreas. Entre o exercício de 2014 e o anterior, foi verificada elevação de quantitativos na maioria dos equipamentos. Contribuiu para isso a abertura de algumas UPAs nesse intervalo, nas quais foram instalados parte dos equipamentos tomados na amostra.



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

Publicidade (capítulo 8)

99. O total de despesas processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco em 2014 por seus órgãos e entidades a **título genérico de publicidade** somou R\$ 88.597.335,41, sendo R\$ 51.611.821,69 processados por Unidades Gestoras integrantes de sua administração direta, outros R\$ 31.593.873,68 por entidades da administração indireta que dependem de recursos do tesouro (que a exemplo da administração direta também integram o orçamento fiscal do estado) e R\$ 5.391.640,04 por entidades da administração indireta caracterizadas como estatais não dependentes de recursos do Tesouro.

100. A legislação estadual (representada aqui pela lei 12.746/2005) se preocupa em limitar as despesas com publicidade do primeiro dos três grupos acima (o da administração direta do estado) ao percentual de 1% da Receita Corrente Líquida, impondo, quanto às entidades da administração indireta (segundo grupo), exames individuais, considerada a receita própria de cada entidade no ano anterior).

101. Antes, porém, dos cálculos sobreditos, necessário efetuar ajustes nos valores contabilizados pelo estado, em vista das hipóteses de **desconsideração** e de **reclassificação** trazidas pela própria lei estadual. Por exemplo, as despesas com publicidade legal (determinada pela legislação) devem ser **desconsideradas** do referido cálculo. Por sua vez, gastos com campanhas de educação, saúde, promoção de turismo, dentre outras, quando processadas por entidades da administração indireta com recursos grafados de fonte orçamentária 0101 (Recursos do tesouro) devem ser **reclassificados**, sendo assim atribuídos ao cálculo da administração direta (1% da RCL) como se processados por uma UG da administração direta houvessem sido.

102. Após tais ajustes, verificou-se que as despesas da administração direta estadual com publicidade em 2014 (para os fins da referida lei) alcançaram R\$ 40.214.907,14, valor que representa 0,221% da Receita Corrente Líquida do ano anterior (2013) atualizada pelo IPCA de 2014, que representa o limite definido pela lei (limite é de 1%). O valor reconhecido como limite em 2014 era de R\$ 182.744.121,88.

103. Por sua vez, foi identificado o processamento de despesas com publicidade por 10 (dez) entidades da administração indireta do estado. Nenhuma delas ultrapassou os respectivos limites, que é de 1% de suas próprias auferidas no ano anterior (2013) atualizadas pelo IPCA do ano-referência (2014).

Previdência dos Servidores Públicos Estaduais (capítulo 9)

104. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – período referência jan –dez/2014, registra um *resultado previdenciário negativo* (deficitário) no



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

valor de R\$ 66,35 milhões. Ocorre que os repasses da DOE (R\$ 1,36 bilhão)¹ foram registrados como Receitas Intraorçamentárias², os quais deveriam constar no item “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras”, conforme Portaria STN 637/2012. Dessa forma, excluindo-se os recursos da DOE (R\$ 1,36 bilhão), obtém-se o valor efetivo do resultado previdenciário negativo no montante de R\$ 1,43 bilhão.

105. O *saldo dos investimentos do RPPS/PE (FUNAFIN)* apresentou redução de quase 2/3 em relação ao saldo final de 2013 (R\$ 142,63 milhões). Apesar disso, os rendimentos dos investimentos em 2014 (R\$ 14,56 milhões) superaram os rendimentos auferidos em 2013 (R\$ 13,44 milhões) em R\$ 1,12 milhão.

106. Na última avaliação atuarial do RPPS/PE, de 31.12.2014, considerou-se que todos os atuais servidores ativos, aposentados e pensionistas farão parte do Fundo Financeiro (FUNAFIN), pois como ainda não foi instituído o plano de previdência complementar, não há massa de segurados vinculada ao Fundo Previdenciário (FUNAPREV).

107. Dentre as *hipóteses atuariais* adotada nessa avaliação atuarial, destaca-se a *taxa atuarial de 0% a.a.*, por imposição da Portaria MPS 403/2008, art. 21, § 3º, inc. I (alterado pela Portaria MPS 21/2013), que impactou fortemente nos valores projetados dos componentes do Passivo Atuarial. Enquanto nas avaliações anteriores era aplicada taxa de desconto de 6% a.a sobre os valores projetados dos benefícios previdenciários, por 75 anos, para apuração a valor presente desses benefícios.

108. Em consequência, o *Passivo Atuarial* passou de R\$ 74,40 bilhões (a valor presente de dezembro de 2013) para R\$ 211,38 bilhões (a valor presente de dezembro de 2014), bem como o *déficit atuarial* passou de R\$ 40,90 bilhões na avaliação anterior para R\$ 175,50 bilhões nessa última avaliação.

109. Outra mudança, que também produziu impacto nas projeções atuariais das receitas e despesas previdenciárias e do déficit, foi a *não adoção da hipótese de reposição de massa de segurados* (novas entradas de servidores). Enquanto nas avaliações anteriores, considerava-se que para servidor que se aposentasse, entraria um novo servidor.

110. Em relação às projeções das *receitas previdenciárias*, estas indicam redução contínua até 2054, extinguindo-se em 2055. Para 2015, as receitas estão projetadas no

¹ Os repasses internos efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para o FUNAFIN, na forma de Dotação Orçamentária Específica (DOE), atingiram R\$ 1,36 bilhão em 2014, visto que as receitas previdenciárias (contribuições dos segurados e patronal + receita patrimonial + receitas de serviços + outras receitas correntes) são insuficientes para arcar com as despesas com benefícios previdenciários (apontadoria, pensão, auxílio-reclusão e salário-família).

² A inclusão dos repasses internos 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 são insuficientes para arcar com as despesas, necessitando de repasses orçamentários, sendo esta situação do Regime Próprio Previdência Social do Estado de Pernambuco.



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

valor de R\$ 1,89 bilhão. Depois, passam para R\$ 566,22 milhões em 2035; R\$ 54 milhões em 2045; e, R\$ 2,53 milhões em 2054.

111. Por outro lado, as projeções das *despesas previdenciárias* indicam aumento contínuo até 2025, quando atinge o ápice (R\$ 5,27 bilhões). Depois, caem lentamente, mantendo-se no patamar de R\$ 4 bilhões, entre 2035 a 2045. A partir de 2060, apresenta redução considerável, passando para R\$ 967,34 milhões em 2065, R\$ 248,43 milhões em 2075; e, R\$ 1,87 milhão em 2090.

112. Essa situação de desequilíbrio (receitas < despesas), ao longo de todo o período (2015/2090), gerará anualmente *resultado previdenciário negativo*, exigindo maiores dispêndios do Tesouro, no período de 2024 a 2045, no patamar de R\$ 4 bilhões. Após atingir o ápice em 2040 (R\$ 4,36 bilhões), apresentará redução contínua, atingindo patamar inferior a R\$ 1 bilhão em 2065 (R\$ 967,34 milhões), passando para R\$ 248,43 milhões em 2075; e, R\$ 1,87 milhão em 2090.

113. A quase extinção do resultado previdenciário negativo, em 2090 (R\$ 1,87 milhões), decorre da não adoção da hipótese de novas entradas de servidores nas projeções das receitas e despesas, visto que a partir da entrada em funcionamento do FUNAPREV, não haverá mais ingresso de servidores no FUNAFIN. Dessa forma, em decorrência da segregação de massas previdenciárias, o FUNAFIN será extinto, em determinado momento, quando não mais existir nenhum dos seus integrantes (beneficiário ou segurado), permanecendo apenas o FUNAPREV.

Terceiro Setor (capítulo 10)

114. A renovação da titulação de três entidades privadas como Organização Social, no exercício de 2014, ocorreu intempestivamente por meio de decretos estaduais publicados com efeitos retroativos de até 1 ano, quais sejam:

- a. Associação Núcleo Porto Digital/OS renovou a sua titulação através do *Decreto 40.568, de 01.04.2014, com efeitos retroativos a 02 de maio de 2013*;
- b. O ITEP/OS renovou a titulação, por meio do Decreto 41.074, de 08.09.2014, publicado em 09.09.2014, com efeitos retroativos a 26.03.2014;
- c. O Centro de Prevenção às Drogas/OS renovou a titulação, por meio do *Decreto 41.244, de 06.11.2014, republicado em 13.11.2014, com efeitos retroativos a 03 de outubro de 2013*.

115. Em relação à contabilização dos repasses financeiros para Organizações Sociais³, observou-se *registros errôneos* nas contas 3.3.50.41.13-OS (R\$ 1.105.579,81) e

³ Os repasses financeiros para entidades qualificadas como Organização Social são registrados em 3 (três) contas no sistema e-Fisco: 3.3.50.41.13- Organização Social (Despesa Corrente/Contribuições),



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

4.4.50.42.13-OS (R\$ 558.171,56), referentes a repasses para entidades não qualificadas como Organização Social, ou ainda para entidade assim qualificada, mas para execução de objeto de diverso dos contratos de gestão, através de convênios.

116. Identificou-se ainda repasses financeiros para 3 (três) Organizações Sociais, através de contratos de gestão, registrados *erroneamente* na conta 3.3.50.92.13 (Subvenções), como segue: 1. Fundação Professor Martiniano Fernandes - IMIP HOSPITALAR (R\$ 2.303.995,53); 2. Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira – IMIP (R\$ 348.345,34); 3. Hospital Tricentenário (R\$ 150.000,00).

117. Feito esses ajustes, verificou-se que os repasses financeiros para Organizações Sociais, através de contrato de gestão, alcançaram R\$ 840,54 milhões⁴ no exercício de 2014. A maior parte (84%) foi repassada para Organizações Sociais da área de Saúde (R\$ 709,22 milhões). O restante (16%) foi repassado para as Organizações Sociais das demais áreas (R\$ 131,32 milhões).

118. Ressalva-se que foram repassados R\$ 100,49 milhões para o Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, em 2014, que não estava qualificada como Organização Social de Saúde, na forma do art. 3º da Lei 15.2010, de 19.12.2013⁵, além de que o seu decreto de qualificação anterior, obtido sob a égide da Lei 11.743/2000, havia expirado em outubro de 2013 (Dec. 37.204/2013, publicado em 05.10.2011).

119. No período de 2010 a 2014, os repasses financeiros para Organizações Sociais, através de contratos de gestão, quase quadruplicaram, passando de R\$ 219,96 milhões em 2010 para R\$ 840,54 milhões em 2014.

120. Nesse mesmo período, os repasses financeiros para Organizações Sociais de Saúde quadruplicaram, passando de R\$ 144,37 milhões em 2010 para R\$ 709,22 milhões em 2014. Ressalta-se que houve ampliação da quantidade de unidades públicas de saúde sob a gestão dessas organizações, passando de 3 hospitais públicos e 11 UPAs em 2010 para 9 hospitais públicos, 14 UPAs e 9 UPAEs em 2014.

121. No tocante à evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais das demais áreas (exceto de Saúde), observou que os valores dos repasses mantiveram-se em torno dos R\$ 70 milhões entre 2010 a 2012. Nos dois anos seguintes, atingiram o

3.3.50.92.41-Contribuições (Despesa Corrente/Disp. de Exercícios Anteriores) e 4.4.50.42.13 - Organização Social (Disp. de Capital/Auxílios).

⁴ Excluiu-se os valores registrados erroneamente nas contas 3.3.50.41.13-OS (R\$ 1.105.579,81) e 4.4.50.42.13 – OS (R\$ 558.171,56), referentes a repasses para entidades não qualificadas como OS, ou ainda para entidades qualificadas como OS, mas para execução de objeto de diverso dos contratos de gestão, através de convênios. Incluiu-se os repasses efetuados para OSs, através de contrato de gestão, registrado erroneamente na conta 33.50.92.13 (R\$ 2.802.340,47).

⁵ A lei estadual 15.210, de 19.12.2013 dispõe sobre as Organizações Sociais de Saúde - OSS, no âmbito do Estado de Pernambuco, disciplinando o seu processo de qualificação, a elaboração e conteúdo dos contratos de gestão, bem como o seu acompanhamento, avaliação e fiscalização.



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

patamar de R\$ 100 milhões (R\$ 123,45 milhões em 2013 e R\$ 131,32 milhões em 2014).

122. Quanto às OSCIPs, os repasses financeiros alcançaram R\$ 24,13 milhões no exercício de 2014. Esse montante inclui os repasses para o Instituto de Apoio Técnico Especializado à Cidadania - IATEC (R\$ 1.887.115,55), através de termos de parceiras, que foram registrados erroneamente na conta 33.50.41.01⁶.

123. No período de 2010 a 2014, os repasses financeiros apresentaram aumento contínuo e significativo, passando de R\$ 1,71 milhão em 2010 para R\$ 2,74 milhões em 2011, atingindo patamar superior a R\$ 20 milhões a partir de 2012 (R\$ 21,28 milhões em 2012; R\$ 25,96 milhões em 2013 e R\$ 24,13 milhões em 2014).

124. Além dos repasses financeiros para entidades qualificadas como Organização Social e OSCIP, através de contrato de gestão e termos de parceria, existem outros repasses financeiros para entidades do Terceiro Setor (exceto OS e OSCIP), através de convênios, na forma de subvenções sociais⁷. Esses repasses, na forma de subvenções sociais, atingiram R\$ 311,19 milhões em 2014.

125. Destaca-se o aumento significativo das subvenções sociais nesse exercício (R\$ 311,19 milhões) em comparação aos valores dos exercícios de 2013 (R\$ 24,75 milhões), 2012 (R\$ 51,07 milhões) e 2011 (R\$ 108,81 milhões). Tal aumento deve-se, em parte, ao valor elevado das despesas de exercício anteriores (subvenções sociais oriundas do exercício de 2013 e até de 2012) no montante de R\$ 83,48 milhões.

126. Ressalta-se que do valor das subvenções sociais, referentes aos exercícios de 2012 a 2014, foram excluídos os valores registrados erroneamente nas contas contábeis 33.50.92.43 e 33.50.43.01, como segue:

- Exercício 2012: na conta 33.50.43.01, excluiu-se os valores de contrato de serviços de saúde (R\$ 113.740.814,67);
- Exercício 2013: na conta 33.50.92.43, os repasses para OSs (R\$ 79.660.556,56), e, na conta 33.50.43.01, os valores referentes ao contrato de serviços de saúde nº 125/2012 (R\$ 125.200.186,45);
- Exercício 2014: na conta 33.50.92.43, os repasses para OSs (R\$ 2.802.340,47); e, na conta 33.50.43.01, os repasses para OSCIP (R\$ 1.887.115,55) e valores referentes aos pagamentos do contrato de serviços de saúde nº 125/2012 (R\$ 209.486.859,43).

⁶ Os repasses financeiros para entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são registrados em 2 (duas) contas no sistema e-Fisco: 3.3.50.41.14 - OSCIP (Despesa Corrente/Contribuições) e 3.3.50.92.41 - Contribuições (Despesa Corrente/Despesa de Exercícios Anteriores).

⁷ As subvenções sociais são registradas em duas contas contábeis, no sistema e-Fisco, quais sejam: 33.50.43.01 (Subvenções Sociais/Instituição de Caráter Assistencial ou Cultural) e 33.50.92.43 (Despesas de Exercícios Anteriores/Subvenções Ref. Exercícios Anteriores).



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

Parcerias Público – Privadas (capítulo 11)

127. No âmbito do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, existem 4 (quatro) contratos vigentes em 2014. Dentre esses, um foi celebrado pela COMPESA⁸. Os demais contratos foram celebrados pelo Estado de Pernambuco, a saber: Contrato da Ponte de Acesso e Sistema Viário da Praia do Paiva; Contrato do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga; e, Contrato da Arena Multiuso da Copa.

128. Os aspectos mais relevantes do *Contrato de Concessão Patrocinada para Exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário da Praia do Paiva* são destacados a seguir.

128.1 A cláusula 28 desse contrato prevê repartição do “Risco do Volume de Tráfego”, quando a variação do fluxo de tráfego ocorrer a menor ou a maior do projetado⁹. Ocorrendo variações, *a maior*, na faixa *acima de 110% e até 130%*, 50% das receitas de pedágio serão aplicados no Fundo Socioambiental, e outros 50% serão compartilhados entre Concessionária (parceiro privado) e Concedente (Estado). Ocorrendo variações, *a maior*, na faixa *acima de 130%*, 10% das correspondentes receitas serão aplicados no Fundo Socioambiental, e 90% compartilhados entre Concessionária e Concedente.

128.1.1 Nos meses de janeiro a dezembro de 2014, a variação do fluxo de tráfego (Realizado/Projetado) na Rodovia do Paiva ocorreu a maior, situando-se mensalmente numa faixa superior a 110%, conforme se depreende do Demonstrativo das Contraprestações da PPP do Paiva – Ano 2014.

128.1.2 Dessa forma, em face das regras contratuais de repartição de “Risco de Volume de Tráfego”, houve compartilhamento de receitas de pedágio entre a Concessionária (R\$ 3,48 milhões) e o Estado (R\$ 2,08 milhões) e destinação de recursos para o Fundo Socioambiental (R\$ 3,48 milhões) no exercício de 2014, conforme informações fornecidas pelo Governo do Estado através Ofício SEPLAG 088/2015-GS.

128.2 Com referência ao Fundo Socioambiental, a cláusula 29 dispõe que a Concessionária deverá contratar a gestão desse fundo com uma sociedade civil sem fins lucrativos para cumprir o Programa de Gestão Ambiental – PGA e do Programa de Gestão Social – PGS, em conformidade com as cláusulas 14 e 15 deste contrato.

⁸ Trata-se do Contrato de Concessão Administrativa para Exploração do Sistema de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana (CT.PS 13.1.059-1) celebrado entre a COMPESA e a Concessionária FOZ DO ATLÂNTICO SANEAMENTO S.A.

⁹ O fluxo projetado encontra-se no Anexo X - Projeção de Tráfego, do Edital da licitação dessa PPP (Proc. Adm. 006/2010/Concorrência 001/2010). Registra-se que o fluxo de tráfego de veículos Rodovia do Paiva supera mensalmente a estimativa do fluxo projetado, desde que a Rodovia foi disponibilizada aos usuários em junho de 2010.



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

128.2.1 O Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada – Ano 2014 apresenta informação apenas sobre a situação financeira do Fundo Socioambiental. Consta nesse Relatório que os recursos investidos em ações socioambientais até 31.12.2014 perfaz o montante de R\$ 1.169.012,97.

128.2.2 Confrontando-se o valor investido em ações socioambientais até 31.12.2014 (R\$ 1.169.012,97) com o valor investido até 31.12.2013 (R\$ 2.917.458,69) informado no bojo do Relatório de Desempenho dos Contratos de PPP do Ano de 2013, observa-se que há incompatibilidade entre os valores dos saldos nos anos de 2014 e 2013, visto que o saldo final a cada ano deveria ser cumulativo.

128.2.3 Ressalva-se ainda que diante da ausência de informação acerca das ações socioambientais em que foi investido o montante de R\$ 1.169.012,97 no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade PPP - Ano 2014, foi emitido o ofício GC06/DCE – Contas do Governo 25/2015 solicitando essas informações ao Governo do Estado.

128.2.4 Em resposta, através do Ofício SEPLAG 088/2015-GS, foi enviado uma tabela informando a relação das ações socioambientais e respectivos valores investidos nessas ações. Ressalva-se que há uma divergência entre o saldo final na tabela em referência (R\$ 573.993,82) e o saldo apresentado, em 31.12.2014, nos extratos bancários da conta nº 25040-2¹⁰, onde estão depositados os recursos do Fundo Socioambiental, no valor de R\$ 816.343,07, referente à aplicação financeira, e R\$ 587,51, referente à conta corrente.

128.3 No tocante à remuneração da Concessionária, além da cobrança da tarifa de pedágio paga pelos usuários (cláusula 37), o contrato prevê o pagamento pelo Estado Contraprestação Pecuniária Adicional à Tarifa – CAT pelo Estado (cláusula 33.1), cujo valor poderá sofrer redução, quando ocorrer variação de tráfego a maior (superior a 110%), visto que parte das receitas excedentes que couber ao Estado poderá ser compensada no valor da CAT (subitens 28.2.2 e 28.2.3 c/c 28.2.2.1 do contrato).

128.3.1 Conforme se depreende do Demonstrativo das Contraprestações da PPP do Paiva - Ano 2014¹¹, o tráfego de veículos (fluxo realizado) superou mensalmente a estimativa do fluxo projetado, apresentando variação a maior, acima de 110%, propiciando redução no valor da CAT devido pelo Estado à Concessionária no montante de R\$ 2,08 milhões em 2014.

128.3.2 O somatório dos valores devidos à Concessionária, referente aos meses de janeiro a dezembro de 2014, perfaz o montante de R\$ 10,62 milhões, conforme valores registrados no Demonstrativo em referência. O Estado pagou R\$ 9,89 milhões em 2014,

¹⁰ Os extratos bancários constam no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade PPP- Ano 2014 no presente processo de prestação de contas eletrônica.

¹¹ Esse Demonstrativo consta no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade PPP – Ano 2014 no presente processo de prestação de contas.



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

restando a parcela da competência dezembro/2014 (R\$ 721.583,67) para o exercício seguinte, conforme verificou-se no sistema e-Fisco/2014.

128.4 De acordo com os valores evidenciados no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas constante no Balanço Geral do Estado-Exercício 2014 (quadro 64), as projeções das despesas desse contrato revela uma tendência decrescente para os próximos 5 anos, até extinguir-se em 2019. Para 2015, a despesa está projetada em R\$ 11,51 milhões. Em 2017, apresenta redução considerável, baixando para R\$ 4,95 milhões. Em 2019, extingue-se no valor de R\$ 1,42 milhão.

129. Em relação ao *Contrato de Concessão Administrativa para Exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga – CIR Itaquitanga*, destaca-se inicialmente que as obras desse complexo prisional foram iniciadas, em 20.11.2009, com previsão de conclusão para o 1º semestre de 2012, sendo depois prorrogada para 2º semestre de 2013. E, por último, para o exercício de 2014, mas as obras do complexo prisional permaneceram paralisadas em 2014.

129.1 Questionado sobre porque as obras de construção do CIR Itaquitanga permaneceram paralisadas no exercício de 2014, o Gabinete de Projetos Estratégicos do Governo do Estado de Pernambuco apresentou esclarecimentos, no corpo do Ofício 114/2015-GAPE/PE¹², destacando-se que “A indefinição da negociação no processo de venda das ações da SPE e, conseqüentemente, de quem assumiria a responsabilidade direta sobre a PPP inviabilizou a retomada das obras em todo o ano de 2014”. (Ofício 114/2015-GAPE/PE, item 1)

129.2 No tocante à adoção de medida contratual em relação à Concessionária em face da paralisação das obras de construção do CIR – Itaquitanga em 2014, o Gabinete de Projetos Estratégicos informou que “Diante das evidências técnicas apuradas acerca da situação atual do empreendimento, restaram comprovadas as causas determinantes da Intervenção e que também justificam a imediata abertura do processo de caducidade”. Ressalta que a “caducidade, como forma de extinção do contrato, requer procedimento administrativo específico, a ser instaurado à luz do ordenamento jurídico vigente”, [...] onde deverá ser apurada “a responsabilidade do parceiro privado [...]”. (Ofício 114/2015-GAPE/PE, item 2)

129.3 Quanto às providências que estão sendo adotadas para retomar e concluir a construção do CIR – Itaquitanga, o Gabinete de Projetos Estratégicos do Governo do Estado informou que “[...] estão em andamento estudos técnicos sobre o orçamento dos serviços remanescentes necessários à conclusão da obra”. Cogita-se ainda “de modo específico a viabilidade técnico-operacional e econômico-financeira de se concluir o empreendimento prisional por etapas. [...]”. Por fim, esclarece que “os investimentos para a construção do Centro foram inteiramente custeados pelo empreendedor privado,

¹² O Ofício 114/2015-GAPE/PE foi enviado em resposta ao Ofício CG06/DCE – Contas do Governo nº 26/2015.



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

[...], ressaltando que “não houve dispêndios dos recursos do Estado para a realização das obras até o presente momento” (Ofício 114/2015-GAPE/PE, item 3).

130. No que tange ao *Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014*, destaca-se inicialmente as especificidades da remuneração do parceiro privado (Concessionária) pelo Estado (Concedente).

130.1 A remuneração da Concessionária (parceiro privado) pelo Estado, denominada Contraprestação Pública, foi subdividida em *duas parcelas* nesse contrato, conforme a finalidade do pagamento, a saber: 1. Ressarcimento dos Investimentos na Obra (RIO); 2. Contraprestação da Concedente para Operação da Arena – COA.

130.1.1 A parcela “*RIO*” é a contraprestação pública a ser reembolsada pelo Estado, em parcela única, 30 dias após o início da operação da Arena, limitado ao valor máximo de 75% do valor dos investimentos na obra de construção da Arena, cujo valor foi estimado em R\$ 388.981.146,00, conforme estabelecido no Anexo IV - Proposta Econômica deste contrato (cláusula 32.1.2 do contrato original).

130.1.2 Em 2013, o Estado pagou à Concessionária a parcela Ressarcimento dos Investimentos na Obra no valor de R\$ 388.981.146,00. Ressalta-se que o “valor da atualização da parcela RIO encontra-se em análise pelo Estado e a negociação está sendo realizada junto à Concessionária”, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão através do Ofício SEPLAG 673/2014-GS.

130.2 A parcela *Contraprestação da Concedente para Operação da Arena - COA*, denominada *COA Ordinária*, corresponde à remuneração da Concessionária pelos serviços de operação da Arena. O somatório dos valores devidos da COA pelo Estado, referente aos meses de janeiro a dezembro de 2014, perfaz o total R\$ 5,49 milhões, conforme Demonstrativo das Contraprestações da PPP da Arena da Copa¹³.

130.3 Além da Contraprestação da Concedente para Operação da Arena – COA, a Concessionária (parceiro privado) 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 situa-se abaixo da Receita Operacional Prevista no ANEXO XI, do Edital da licitação dessa PPP, projetada no valor de R\$ 73.254.000,00 (data-base maio/2009).

130.3.1 No tocante ao cálculo mensal da Contraprestação Adicional no exercício de 2014, o Governo do Estado informou, no corpo do Ofício nº 085/2015 – UPPPVG, que a *variação percentual* entre a receita projetada e a receita realizada, no período compreendido entre *janeiro/2014 e julho/2014*, considerou o *somatório das receitas adicionais e operacionais projetadas* comparadas em relação ao somatório das *receitas*

¹³ Esse Demonstrativo consta no Relatório de Desempenho de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada - Ano 2014, enviado na presente prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco em meio eletrônico.



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

adicionais e operacionais realizadas. A partir de agosto de 2014, a comparação se dá entre a receita operacional projetada e as receitas operacionais e adicionais realizadas.

130.3.2 Essa correção da base de cálculo da Receita Operacional Prevista está em consonância com o entendimento defendido por esta equipe técnica, no bojo do Capítulo de PPP do Relatório de Contas do Governo do exercício de 2013, quando se alertou que a Receita Operacional Prevista, no Anexo XI da licitação dessa PPP, não inclui Receitas Adicionais. E que as Receitas Adicionais deveriam ser incluídas apenas no cálculo da Receita Realizada, conforme exegese do item 27.2.6.6 c/c 27.2.6 do 1º Termo Aditivo, até mesmo para compensar as perdas advindas da Receita Operacional Prevista, que passou a ser de responsabilidade exclusiva do Estado, quando a variação da receita ocorrer numa faixa inferior a 50%.

130.3.3 Ressalta-se ainda que a correção da base de calcula da receita prevista repercutiu no cálculo da Contraprestação Adicional, que girava em torno de R\$ 5 milhões entre janeiro a julho de 2014, baixando para patamar inferior a R\$ 4 milhões a partir de agosto de 2014 (R\$ 3,8 milhões em agosto, R\$ 3,5 milhões em setembro e outubro, R\$ 2,7 milhões em novembro e R\$ 3,7 milhões em dezembro), conforme Demonstrativo das Contraprestações da PPP da Arena Multiuso da Copa – Ano 2014.

130.3.4 Apesar da redução dos valores da COA Adicional a partir de agosto de 2014, o somatório das parcelas mensais dessa contraprestação atingiu R\$ 53,37 milhões em 2014¹⁴. Isto porque a variação percentual entre a receita prevista e a receita realizada, situou-se mensalmente ainda numa faixa inferior a 50%.

130.4 No tocante à projeção da *Receita Operacional da Arena da Copa*, constante no Anexo XI - Projeção de Demanda¹⁵ do edital da licitação dessa PPP, foram identificadas algumas *fragilidades* na metodologia aplicada para projeção do valor dessa receita, a saber:

- A projeção da Receita Operacional, no valor de R\$ 73,26 milhões/ano (data-base maio/2009), foi *embasada* exclusivamente numa *pesquisa de mercado*, sem confrontar com dados obtidos em *série histórica de jogos dos times (Sport, Náutico e Santa Cruz)*. O universo da pesquisa de mercado compreendeu 88 entrevistas corporativas e 288 entrevistas com consumidores;

¹⁴ O Estado pagou R\$ 46,95 milhões em 2014, correspondente às parcelas dos meses de janeiro a outubro de 2014, conforme se verificou no sistema e-Fisco/2014.

¹⁵ Em relação à projeção de receitas da Arena da Copa de Pernambuco, a Secretaria Executiva de Acompanhamento de Projetos Especiais do Governo do Estado, informou no corpo do Ofício 048/2014 – SEAPE, que: “... Há referência nos estudos de viabilidade de autoria da Norberto Odebrecht S.A, de que a pesquisa de demanda de público, que indica a projeção de receitas do empreendimento foi realizada pela Comperio Researche”. (grifo nosso)



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

- *Não há indicação do preço projetado para cada produto que compõem a Receita Operacional, bem como quantidade estimada de venda por produto;*
- *Não consta o valor projetado de cada produto que compõem a Receita Operacional por time (Sport, Náutico e Santa Cruz), considerando o perfil econômico dos torcedores de cada time;*
- *Não indica a taxa de ocupação da Arena por jogo, considerando a série histórica dos jogos do Sport, Náutico e Santa Cruz;*
- *A projeção da Receita Operacional do Mercado Consumidor (assento premium e pacotes de jogo), no valor de R\$ 40,82 milhões, não foi confrontada com dados oriundos de série histórica dos jogos do Sport, Náutico e Santa Cruz, tais como: média de público por jogo, taxa de ocupação do estádio e receita auferida;*
- *A projeção da receita de camarotes (R\$ 13,4 milhões), business seats (R\$ 16,5 milhões) e assentos premium (R\$ 17,6), no valor total R\$ 47,5 milhões/ano (data-base maio/2009), não foi confrontada com a receita auferida por outro estádio brasileiro que negociasse produtos semelhantes. No ano de 2014, a receita auferida com cadeiras cativas e camarotes, no Estádio do Morumbi, maior estádio particular do Brasil¹⁶, atingiu R\$ 12,04 milhões¹⁷, correspondente a 25% da receita projetada para os produtos semelhantes ofertados na Arena de Pernambuco.*

130.4.1 Diante das fragilidades constadas na metodologia adotada para projeção da Receita Operacional, no valor de R\$ 73,26 milhões/ano (data-base maio/2009), é possível inferir que essa receita encontra-se superestimada, gerando contraprestações adicionais para o Estado, em valores elevados, visto que a variação da receita (prevista/realizada) apresenta-se mensalmente abaixo de 50%, desde que a Arena da Copa entrou em operação.

130.4.2 Ainda que o Náutico, Sport e Santa Cruz jogassem anualmente as 60 melhores partidas na Arena, conforme previsto no Anexo XI do edital da licitação da PPP da Arena da Copa, a Receita Operacional Prevista não seria atingida, gerando elevadas contraprestações adicionais para o Estado. Nesse sentido, um estudo realizado sobre a Arena da Copa de Pernambuco, por uma equipe da USP, apresentado na 13^a Conferência Internacional da Latin American Real State Society (LARES), em São Paulo, no período de 11 a 13 de setembro de 2013, concluiu-se que “[...] caso os três times não assinem contrato para jogar na Arena, as contraprestações podem variar de R\$ 39 a R\$ 52

¹⁶ O Estádio Cícero Pompeu de Toledo é o maior estádio particular do Brasil com capacidade de público atual de 67.052 (desde novembro de 2013). Disponível em:

<http://www.saopaulofc.net/estrutura/morumbi/sobre-o-morumbi/Acesso> em 04.09.2015

¹⁷ Conforme evidenciado no “Demonstrativo do Resultado nos Exercícios Findos em 31 de dezembro de 2014 e 2013”, disponível no site <http://www.saopaulofc.net/o-clube/balanco/>. Acesso em 27.08.2015.



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

milhões. [...] se os três jogarem suas melhores partidas na Arena Pernambuco, haverá R\$30,8 milhões em contraprestação adicionais”.¹⁸

130.5 No que tange à despesa projetada do contrato da PPP da Arena da Copa, esta apresenta valor anual constante (R\$ 5,67 milhões) durante todo o período projetado (2015 a 2023), conforme se observa no *Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas* (Quadro 64 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2014). Ressalta-se que o valor anual da despesa projetada não incluiu a COA Adicional, que totalizou R\$ 53,37 milhões em 2014.

131. O percentual de comprometimento da despesa com contratos de PPP em relação à RCL foi de 0,09% em 2013 e 0,53 em 2014, conforme valores registrados no *Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco* constante no Balanço Geral do Estado – Exercício 2014 (Quadro 64).

Ressalta-se, por fim, que outras equipes técnicas de auditoria da Coordenadoria de Controle Externo realizaram análises no contrato da PPP da Arena da Copa e no contrato da PPP da Praia do Paiva, no exercício de 2014, sob os enfoques da economicidade e execução contratual, que resultaram na formalização de processos de Auditoria Especial ainda não julgados por esta Corte de Contas.

Ante o exposto, submetemos ao Exmo Sr. Conselheiro Relator o relatório de contas do Governo do Estado referente ao exercício de 2014.

Recife, 28 de outubro de 2015.

Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes
Auditora das Contas Públicas
Mat. 0779

Almeny Pereira da Silva
Técnica de Auditoria das Contas Públicas
Mat. 1087

Gilson Castelo B. de Oliveira
Técnico de auditoria das Contas Públicas
Mat. 0417

Nicomedes Lopes do Rêgo Filho
Técnico de Auditoria das Contas Públicas
Mat. 0746

Riva Vasconcelos Santa Rosa
Técnica de Auditoria das Contas Públicas
Mat. 0490

¹⁸ COSTA, Paulo Henrique Vedana da. KAWAHIRA, Leandro Kenji. ALENCAR, Cláudio Tavares de. SILVA. Sérgio Alfredo Rosa da. **Parceria Público Privada para Investimento em Arenas Multiuso-Estudo de Caso da Arena Pernambuco.** Disponível em <http://lares.org.br/Anais2013/artigos/765-986-1-RV.pdf>. Acesso em 01.09.2015