



GABINETE DO
GOVERNADOR



TCE-PE/DIPR

PETCE Nº

7311/16

Ofício nº 123/2016 – GG/PE

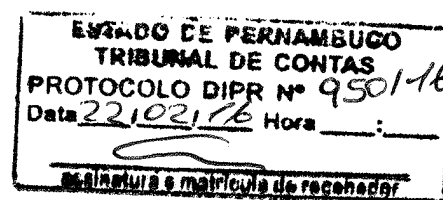
Recife, 22 de fevereiro de 2016

A Sua Excelência a Senhora

TEREZA DUERE

Conselheira Relatora do Processo TC Nº 15100188-1

Recife - PE



Assunto: Envio de considerações acerca do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – Exercício de 2014 – Processo TC Nº 15100188-1.

Senhora Conselheira Relatora,

Em atendimento às considerações e ressalvas emanadas desse Egrégio Tribunal – acerca do **Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – Exercício de 2014 – Processo TC Nº 15100188-1** – encaminho-lhe defesa prévia relativa ao tema, em cumprimento à **Notificação de Deliberação Interlocutória**, publicada no Diário Eletrônico do TCE, de 04 de fevereiro de 2016, que **prorrogou o prazo de apresentação para o dia 22 de fevereiro de 2016**.

Atenciosamente,

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
Governador de Pernambuco



Governo do Estado de Pernambuco

Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – exercício de 2014

Fevereiro
2016

Considerações acerca do Relatório de Análise de Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2014, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco



Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – exercício de 2014

Fevereiro
2016

Considerações acerca do Relatório de Análise de
Prestação de Contas do Governo do Estado de
Pernambuco referente ao exercício de 2014, elaborado
pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

GOVERNADOR DO ESTADO
PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO
MILTON COELHO DA SILVA NETO

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
DANILO JORGE DE BARROS CABRAL

SECRETÁRIO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
RODRIGO GAYGER AMARO

SECRETÁRIO DA FAZENDA
MÁRCIO STEFANNI MONTEIRO MORAIS

Governo do Estado de Pernambuco
Praça da República, Bairro de Santo Antônio, Recife - PE, CEP 50.010-928
Telefone: (81) 3181-2100



FOLHA DE INFORMAÇÕES E DESPACHOS

PROCESSO Nº

2016.00000.3424551-50

Secretaria da Fazenda - PE
Cabinete do Secretário
Recife, 15/02/2016
<i>Glenn</i>
Funcionário

Recebido e arquivado
da Prestação de Contas
do Governo/2016.

GGF, 22/02/2016

M. Almeida



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

Sumário

1.INTRODUÇÃO.....	4
2.COMENTÁRIOS E JUSTIFICATIVAS.....	5
3.CONJUNTURA ECONÔMICA (Capítulo 1).....	6
4.GESTÃO ADMINISTRATIVA (Capítulo 2).....	13
5.GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (Capítulo 3).....	22
6.GESTÃO FINANCEIRA PATRIMONIAL (Capítulo 4).....	43
7.GESTÃO FISCAL (Capítulo 5).....	59
8.EDUCAÇÃO (Capítulo 6).....	71
9.SAÚDE (Capítulo 7).....	98
10. PUBLICIDADE (Capítulo 8).....	113
11. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO (Capítulo 9).....	118
12. TERCEIRO SETOR (Capítulo 10).....	133
13. PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS - PPPs (Capítulo 11).....	139
14. CONCLUSÃO.....	146



1. INTRODUÇÃO

As considerações a seguir apresentadas visam tecer comentários e justificativas acerca do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício financeiro de 2014, Processo TC nº 15100188-1, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) no exercício de sua competência constitucional de controle externo, bem como no desempenho do papel de colaborador no aprimoramento do funcionamento das instituições públicas.

O supra-aludido Relatório aborda a análise da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado no exercício em estudo, todavia não se restringe apenas a esses aspectos. Nesse sentido, a análise do TCE/PE possui um alcance mais amplo da gestão estadual, contemplando ainda as áreas da gestão administrativa, saúde, educação, assistência social, publicidade e previdência.

Ademais, não obstante a importância e a qualidade, em sua integralidade, do trabalho produzido pela equipe de auditoria desse Tribunal, o qual será objeto de constante consulta por parte dos membros do governo, bem como relevante fonte de orientação aos gestores, o Governo do Estado está oferecendo, nesta oportunidade, as contrarrazões atinentes ao referido Relatório, com o intuito de apresentar as considerações e justificativas para todas as problemáticas apontas pelo TCE/PE.

Dessa forma, ao conjugar esforços no alcance das exigências dessa renomada Corte de Contas, espera-se que, ao final deste documento, permaneça demonstrado o compromisso da gestão governamental na observação das considerações e ressalvas recomendadas por esse egrégio Tribunal, as quais servirão como instrumentos norteadores do atendimento aos anseios sociais dos cidadãos pernambucanos perante o governo vigente.



2. COMENTÁRIOS E JUSTIFICATIVAS

Serão explanados, nas seções a seguir, os pontos contestados no corpo do relatório de auditoria desse Tribunal de Contas, utilizando-se a mesma sequência atribuída pela equipe de trabalho de auditoria, com o intuito de facilitar o entendimento. Ressalta-se, por oportuno, que as considerações e justificativas relacionadas ao capítulo “Monitoramento das Recomendações” foram incluídas dentro das temáticas às quais se referem.



3. CONJUNTURA ECONÔMICA (Capítulo 1)

3.1. A economia pernambucana apresentou uma taxa de crescimento do seu PIB em 2014 menor que a registrada no ano anterior (item 1.3.2)

A análise do TCE aponta que a economia pernambucana apresentou uma taxa de crescimento de 2,0% do seu PIB em 2014, menor que a registrada no ano anterior, 3,2%, porém maior que a registrada no País, 0,1%. Segundo estimativas da Agência CONDEPE/FIDEM, o PIB pernambucano totalizou R\$ 140,2 bilhões em valores correntes no exercício de 2014.

Acerca da temática, assinale-se que, de fato, houve queda no PIB de Pernambuco. Por outro lado, é importante destacar que, mais do que um crescimento acima daquele ocorrido em âmbito nacional em 2014, Pernambuco continuou crescendo, enquanto o Brasil estagnou.

3.2. Balança Comercial de Pernambuco é historicamente deficitária (item 1.3.3)

Conforme exposto pelo TCE, a balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado.

Nesse contexto, impende registrar que o volume de transações internacionais da Balança Comercial de Pernambuco cresceu consideravelmente desde 2007, tanto na importação quanto na exportação. Mesmo mantendo-se deficitária, o volume de transações teve um aumento expressivo. Os bens intermediários, aqueles utilizados para a produção de outros bens, foram os que mais aumentaram sua participação na matriz de importação do Estado, enquanto em volume, a importação de bens de capital cresceu 510% desde 2007, fato relacionado à abertura de grandes empreendimentos no Estado no período.



3.3. Taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco inferior à do Brasil e à do Nordeste (item 1.3.5.1), além do que a RMR apresentou a segunda maior taxa de desocupação total entre as regiões metropolitanas pesquisadas e com o menor rendimento médio em 2014 (itens 1.3.5.2 e 1.3.5.3)

Segundo o TCE, a partir de 2013 a taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco passou a ser inferior à do Brasil e à do Nordeste, apresentando uma taxa negativa de -1,01% em 2014, além do que, no mesmo exercício, as admissões superaram os desligamentos em quase todas unidades da federação, à exceção de Rondônia, Alagoas, Pernambuco, Amazonas e Amapá. Observa-se que Pernambuco ocupou a 25ª posição no ranking nacional em 2014, piorando sua posição em relação a 2013.

Inicialmente, é relevante esclarecer que o Ministério do Trabalho e Emprego divulga duas bases de dados relativas a emprego: o CAGED¹ e a RAIS². Para o Governo do Estado, a RAIS é considerada mais ampla e diz respeito ao estoque de empregados durante o período de um ano. Por esse fator, após a publicação da RAIS anual, passou-se a utilizar esses dados para análises de comparativos anuais.

No que se refere ao exercício de 2014, portanto, os dados da RAIS relativos a Pernambuco indicam a variação positiva 0,57% em relação a 2013 (10.061 vagas), conforme tabela a seguir. Além disso, comparando-se os dados de 2014 com os do exercício de 2007, percebe-se uma variação positiva de 42,68% relativa ao Estado de Pernambuco, resultado bem acima da variação média de todo o país no mesmo período (31,81%).

¹CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

²RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

Tabela 1: Evolução de Estoque de Empregados 2007-2014.

UF	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Varição 2007-2014
14 - Roraima	94.320	92.157	93.777	91.988	78.585	73.771	51.418	45.742	106,20%
22 - Piauí	457.730	444.121	418.380	393.363	377.463	351.701	335.632	298.831	53,17%
21 - Maranhão	738.826	721.490	696.348	675.274	636.625	562.275	540.010	482.938	52,99%
11 - Rondônia	374.101	367.645	365.142	352.460	334.290	296.937	262.585	245.514	52,37%
16 - Amapá	132.833	126.731	122.956	119.211	108.191	105.771	98.183	88.898	49,42%
23 - Ceará	1.552.447	1.495.923	1.423.648	1.406.906	1.325.792	1.236.261	1.129.999	1.059.392	46,54%
12 - Acre	133.161	129.232	125.229	121.321	121.187	106.013	98.724	92.009	44,73%
15 - Pará	1.148.221	1.125.536	1.052.344	1.037.089	951.235	870.869	845.755	796.152	44,22%
25 - Paraíba	679.180	659.242	628.047	614.813	579.504	543.375	513.339	475.471	42,84%
52 - Goiás	1.514.532	1.509.395	1.450.065	1.385.230	1.313.641	1.209.310	1.135.046	1.061.426	42,69%
26 - Pernambuco	1.768.543	1.758.482	1.694.647	1.648.927	1.536.626	1.399.997	1.308.771	1.239.499	42,68%
51 - Mato Grosso	804.530	792.868	744.558	709.377	656.542	622.459	590.538	571.605	40,75%
53 - Distrito Federal	1.321.828	1.302.284	1.181.649	1.156.908	1.099.832	1.062.241	1.001.083	944.664	39,93%
50 - Mato Grosso do Sul	653.578	635.625	617.193	597.968	560.789	523.507	497.320	472.170	38,42%
17 - Tocantins	275.913	257.536	246.360	242.769	238.955	228.259	213.125	203.599	35,52%
42 - Santa Catarina	2.273.933	2.210.927	2.103.002	2.061.577	1.969.654	1.838.334	1.777.604	1.697.800	33,93%
13 - Amazonas	642.920	644.411	616.377	597.910	575.739	509.645	510.219	482.727	33,19%
41 - Paraná	3.167.134	3.121.384	3.033.665	2.920.277	2.783.715	2.637.789	2.503.927	2.378.931	33,13%
29 - Bahia	2.372.583	2.314.907	2.256.621	2.265.618	2.139.232	1.999.632	1.861.452	1.784.626	32,95%
28 - Sergipe	417.023	405.775	388.507	385.837	369.579	344.052	319.246	320.676	30,04%
32 - Espírito Santo	967.728	954.791	926.336	902.070	860.421	816.906	776.290	751.559	28,76%
43 - Rio Grande do Sul	3.109.179	3.082.991	2.993.031	2.920.589	2.804.162	2.602.320	2.521.311	2.425.844	28,17%
35 - São Paulo	14.111.450	14.024.340	13.783.541	13.412.779	12.873.605	12.079.131	11.713.163	11.078.904	27,37%
24 - Rio Grande do Norte	632.140	617.645	602.226	592.444	575.026	538.757	515.227	498.467	26,82%
33 - Rio de Janeiro	4.641.380	4.586.790	4.461.706	4.349.052	4.080.082	3.851.259	3.712.383	3.665.846	26,61%
27 - Alagoas	514.391	509.125	505.132	497.898	470.992	446.136	425.033	407.937	26,10%
31 - Minas Gerais	5.071.906	5.057.080	4.928.225	4.850.976	4.646.891	4.350.839	4.184.183	4.036.203	25,66%
Total Brasil	49.571.510	48.948.433	47.458.712	46.310.631	44.068.355	41.207.546	39.441.566	37.607.430	31,81%

Em tal contexto, é importante ressaltar também que houve, em 2014, a conclusão de obras no Complexo Industrial e Portuário de Suape, onde foram construídos, nos últimos anos, grandes empreendimentos como a Refinaria Abreu e Lima e os estaleiros Atlântico Sul e Vard Promar. Apesar disso, por meio de outras obras em andamento no Estado, como o Arco Metropolitano, a Transnordestina, a fábrica da Fiat e a construção de barragens, o Governo Estadual proporcionou oportunidades para amenizar a desmobilização ocorrida em Suape.

3.4.Taxa de CVLI no Estado superior à taxa medida para o Brasil (item 1.3.7)

A Corte de Contas observou que houve uma diminuição contínua de vítimas de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) em Pernambuco no período compreendido entre 2011 a 2013, sequência interrompida em 2014, ano em que houve um incremento no número de vítimas em relação aos dois anos anteriores. O TCE pontuou, também, que a taxa de CVLI em Pernambuco é superior à taxa





medida para o Brasil em todo o período retratado. Em 2014, a taxa de CVLI em Pernambuco apresentou crescimento, enquanto que a do Brasil se manteve no mesmo patamar.

Em resposta, o Governo do Estado informa que o comparativo com outros Estados da Federação pode não retratar a realidade dos fatos, uma vez que não há como verificar se os dados lançados no sistema por aqueles Estados, correspondentes ao ano, estão inseridos de forma total ou parcial. Além disso, é válido ressaltar, também, que alguns Estados aplicam metodologias de coleta de dados diferentes da utilizada em Pernambuco.

Em relação à tabela com o ranking das Unidades da Federação por ocorrências de CVLI, cumpre informar que todo controle sobre os números de CVLI é realizado em relação ao número de vítimas e não em relação ao número de ocorrências, uma vez que, em uma única ocorrência, pode conter mais de uma vítima de CVLI. Portanto, a metodologia adotada pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco visa alcançar os objetivos do Pacto Pela Vida, através de ações e estratégias de inteligência, tornando-se uma política de segurança pública transparente e de referência em todo o país.

Ainda, cumpre destacar que Pernambuco tem reduzido os números de vítimas de CVLI desde o início do Programa Pacto Pela Vida, considerando-se os números anteriores ao início do Pacto:

Tabela 2: Número de vítimas de CVLI por Região – Pernambuco (início Pacto Pela Vida – abr/mai 2007 – até jan/dez 2014).

REGIÃO	Maio/Abril 2006-2007	Janeiro a Dezembro 2014	Diferença
RECIFE	1.099	513	-586
RM	1.603	1.005	-598
ZONA DA MATA	644	673	29
AGRESTE	877	829	-48
SERTAO	510	414	-96
NÃO INFORMADO	1	0	-1
PERNAMBUCO	4.734	3.434	-1.300

Tabela 3: Taxa de vítimas de CVLI por Região – Pernambuco (início Pacto Pela Vida – abr/mai 2007 – até jan/dez 2014).

REGIÃO	Maio/Abril	Janeiro a Dezembro	
RECIFE	73,60	32,39	-56,0%
RM	77,79	44,51	-42,8%
MATA	50,68	49,60	-2,1%
AGRESTE	41,23	35,72	-13,4%
SERTÃO	34,07	24,85	-27,1%
PERNAMBUCO	56,04	37,38	-33,3%

Tabela 4: Taxa de vítimas de CVLI por Região – Pernambuco (início Pacto pela Vida até Jan/dez 2014).

Período	Mês												Diferença
	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	
2007/08	-1	15	-35	39	-32	-39	-71	-52	-81	-32	-37	2	-324
2008/09	-24	23	-43	61	7	-23	-66	-77	-88	-61	-63	-43	-397
2009/10	-34	-50	-55	-33	-91	-87	-139	-107	-146	-109	-121	-87	-1.059
2010/11	-85	-72	-124	-67	-116	-135	-179	-173	-162	-120	-112	-63	-1.408
2011/12	-106	-77	-109	-77	-146	-148	-140	-211	-196	-144	-159	-134	-1.647
2012/13	-110	-99	-182	-90	-72	-170	-182	-173	-217	-158	-170	-171	-1794
2013/14	-133	-123	-176	-143	-134	-191	-168	-204	-238	-180	-149	-125	-1964
2014	-88	-65	-157	-111	-129	-159	-125	-185					-1019
TOTAL													-9.612

A partir das informações supra, visualiza-se que foram salvas 9.612 vidas desde o início do Pacto Pela Vida, resultando em uma média mensal de 104,5 vidas ao longo dos 92 meses de existência do programa.

3.5. O percentual de domicílios ligados à rede coletora de esgoto é bem menor do que os ligados à rede geral de abastecimento de água (item 1.3.8)

Segundo ponderação do TCE, o percentual de domicílios particulares pernambucanos atendidos por rede coletora de esgoto é bem menor do que os atendidos por rede geral de abastecimento de água.

Inicialmente, convém destacar que esse é um problema de âmbito nacional, conforme apresentado no próprio relatório do TCE, que toma por base os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:





Tabela 5: Situação nacional dos domicílios ligados a rede de água x rede de esgoto.

	Domicílios ligados à rede de água	Domicílios ligados à rede de esgoto
Brasil	85%	52,2%
Pernambuco	82,4%	49,4%

A partir da avaliação das informações acima, pode-se perceber que a situação de Pernambuco, comparando-se o percentual de domicílios ligados à rede de coleta de esgoto em relação ao percentual de domicílios ligados à rede de abastecimento de água, é praticamente a mesma da média nacional, ou seja, aproximadamente 50% dos domicílios que estão ligados ao sistema de água também estão ligados ao sistema de esgoto.

Esse histórico déficit nacional pode ser justificado pelo baixo investimento, ao longo de décadas, na ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário, tanto pelo grande clamor da população em suprir sua necessidade básica com abastecimento de água, principalmente na região Nordeste do Brasil, quanto pela limitada disponibilidade de recursos públicos para tal avanço. Outro fator que permitiu um crescimento mais acentuado dos sistemas de água, em relação aos de esgotamento sanitário, está relacionado ao custo de implantação dos mesmos, visto que estes últimos são geralmente bem superiores aos dos primeiros.

Diante desse panorama local e nacional, o Estado de Pernambuco, através da Companhia Pernambucana de Saneamento, tem envidado esforços para reverter essa realidade, tanto que está com 03 grandes programas em pleno andamento:

- Programa Cidade Saneada (investimento estimado de R\$ 4,5 bilhões): Parceria Público Privada que tem o objetivo de ampliar os serviços de esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Recife e no município de Goiana, visando alcançar um mínimo de 90% de cobertura em toda área de abrangência;
- Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca (investimento estimado de U\$ 330 milhões): Firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, tem o objetivo de desenvolver projetos e ampliar/implantar sistemas de esgotamento sanitário nas cidades situadas à margem do Rio Ipojuca;



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

- Projeto de Sustentabilidade Hídrica de Pernambuco (investimento de U\$ 410 milhões): Firmado com o Banco Mundial – BIRD, tem o objetivo de desenvolver projetos e/ou ampliar sistemas de esgotamento sanitário em cidades da bacia do rio Capibaribe.

Além desses programas estruturados, a Compesa conta ainda com investimentos em esgotamento sanitário nos municípios de Petrolina, Arcoverde, Garanhuns, Itapetim, Afogados da Ingazeira, Nazaré da Mata, Venturosa e Tacaratú, totalizando cerca de R\$ 230 milhões, dentre aqueles que foram finalizados nos últimos anos ou ainda estão em andamento.

Percebe-se, portanto, o relevante volume de investimento contido nos programas e projetos que atualmente se encontram em andamento sob a gestão da Compesa, que demonstram o esforço desenvolvido pelo Governo do Estado a fim de mudar esse cenário e elevar Pernambuco para as melhores colocações no ranking nacional, propiciando uma melhor qualidade de vida para sua população.



4. GESTÃO ADMINISTRATIVA (Capítulo 2)

4.1. Questionamentos a respeito do enquadramento/ aproveitamento de servidores cedidos pela Administração Pública Direta e Indireta à FUNAPE, PGE e ARPE (item 2.2)

O TCE expôs que o Ministério Público de Contas de Pernambuco apresentou Representação Interna (07/2015 MPCO) relacionada ao processo de prestação de contas do Governo do Estado do exercício 2014, no tocante aos atos autorizados nas Leis Complementares Estaduais n.ºs 274/2014, 275/2014 e 283/2014, que são objetos de análises em processos formalizados no âmbito da Corte de Contas (Processos TC n.ºs 1405754-2, 1406608-7 e 1407516-7).

Inicialmente, é importante esclarecer que a representação do Ministério Público de Contas tem como objetivo a declaração de pretensa inconstitucionalidade de Leis Complementares do Estado de Pernambuco, todas editadas no ano de 2014, e que dizem respeito, respectivamente:

- a) à Lei Complementar nº 274, de 30 de abril de 2014, dispõe sobre a criação do Quadro de Pessoal da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE e institui o respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos;
- b) à Lei Complementar nº 275, de 30 de abril de 2014, dispõe sobre a criação, no Quadro de Pessoal da Procuradoria Geral do Estado, das carreiras de apoio técnico-administrativo e institui o respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos; e
- c) à Lei Complementar nº 283, de 06 de junho de 2014, dispõe sobre a criação de Quadro Suplementar da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, seus cargos, e fixa sua remuneração.

Nesse contexto, as Leis Complementares acima referidas cuidaram de criar quadros próprios de pessoal para três (03) importantes órgãos do Poder Executivo



Estadual, que não os possuíam, a saber, a FUNAPE, a Procuradoria Geral do Estado e a ARPE, de modo a solucionar a histórica carência de quadro próprio de pessoal no âmbito desses órgãos, os quais, desde as suas respectivas instituições, sempre funcionaram à base de quadros precários de servidores públicos cedidos de outras entidades/órgãos.

Não há espaço para dúvida quanto à imprescindibilidade de que os órgãos estaduais acima mencionados disponham de um corpo próprio de servidores organizados em carreira, com vínculo permanente, de modo a poder fornecer o apoio e a segurança necessários ao desempenho de suas relevantes funções institucionais, o que será feito, conforme expressa previsão legal, por meio de concursos públicos, para o provimento dos respectivos quadros permanentes de pessoal.

Vale salientar que a ausência de um quadro de pessoal próprio, além dos inconvenientes normais, passou a se constituir, cada vez mais, numa situação de grande risco institucional para órgãos como a FUNAPE, a PGE e a ARPE, tendo em vista a relevância e especificidade técnica dos assuntos por eles tratados, que impactam a vida de milhares de cidadãos pernambucanos, notadamente no que diz respeito à gestão do sistema de previdência dos servidores estaduais, à defesa judicial e consultoria jurídica do Estado e à regulação de atividades e definição das estruturas tarifárias de diversos dos serviços prestados de forma delegada no âmbito do Estado.

Portanto, até a concretização da medida de elaboração e implantação de um quadro próprio de pessoal em favor desses órgãos e, enquanto não consumada esta, os órgãos conviveram com um quadro precário e informal de servidores, em regra cedidos de outros órgãos, com situações, inclusive, consolidadas há mais de uma década, o que demandou, saliente-se, grandes investimentos em treinamento e capacitação, de modo a que os servidores integrantes do quadro suplementar adquiriram grande experiência e formação nas suas respectivas áreas de atribuição.

Desse modo, não merece censura a decisão do legislador pernambucano de não apenas instituir os Quadros de Pessoal próprios e, em seguida, implantar a carreira no âmbito desses importantes órgãos da estrutura permanente do Estado,



como também de regularizar os chamados Quadros Suplementares de Pessoal, mediante o aproveitamento dos servidores já ocupantes das funções, tanto de nível superior como médio, de modo a prestigiar o histórico acima e a situação funcional já consolidada ao longo de muitos anos, além de todo o investimento feito ao longo desses anos, prestigiando os princípios da economicidade, eficiência e da continuidade do serviço público.

Este é o contexto no qual se tomou a decisão político-administrativa de construir as bases que viabilizaram a implantação dos tão desejados quadros de pessoal próprios da FUNAPE, da PGE e da ARPE, culminando na edição dos diplomas legais já referidos acima, o que foi objeto de manifestação por parte dos interessados em todos os três processos mencionados no relatório.

Deve ser registrado, ainda, que tais diplomas legais (sob a forma de Leis Complementares estaduais) foram devidamente aprovados pelo Poder Legislativo Estadual com plena observância dos procedimentos legislativos exigidos (devido processo legislativo), estando plenamente adequados ao ordenamento jurídico vigente, tanto na forma, quanto no conteúdo, o que foi objeto de análise por parte da Procuradoria Geral do Estado, não tendo sido verificado qualquer vício de constitucionalidade nas normas em questão.

4.2. Redução no quadro de servidores efetivos; A maior parte dos comissionados não possui vínculo com a administração pública; Aumento da quantidade de cargos vagos (itens 2.3 e 2.4.1)

A Corte de Contas observou que o quadro de servidores efetivos apresentou redução de 3,45% em 2014, passando de 99.763 em 31.12.2013 para 96.325 em 31.12.2014, e que o quantitativo de cargos comissionados providos por servidores com vínculo com administração pública (405) representa 16% do quantitativo total (2.502).



Inicialmente, deve-se esclarecer que nos últimos anos o contínuo enxugamento no quadro de servidores efetivos e o consequente aumento do quantitativo de cargos vagos se deram em decorrência de alguns fatores, a saber:

- a) investimento permanente em tecnologia da informação, automatizando processos de controle e gerando ganhos de eficiência,
- b) predominância da carga horária de 40 horas semanais atribuída aos novos entrantes de cargos técnicos,
- c) intensificação do trabalho de controle de acumulação ilegal de vínculos, e
- d) oxigenação da força de trabalho.

Também nos últimos oito anos, conforme apresentado no relatório, houve um incremento do quantitativo de contratos por tempo determinado. Esse movimento ocorreu de forma mais representativa na área de educação, em consequência da relevância de diversos programas (a exemplo do Travessia e Educação para Jovens e Adultos), e de um processo gradual de redimensionamento da rede estadual de ensino, frente à tendência de municipalização das escolas de ensino fundamental.

Nesse período, ainda, houve significativa contribuição da Secretaria de Administração através do Expresso Cidadão, programa de governo demandante de profissionais de vínculos dessa natureza.

4.3. Recomendação de Relatórios Anteriores (status: não implementada): Realizar um estudo que demonstre a necessidade temporária dos contratos existentes e proceder ao levantamento das necessidades de pessoal de algumas secretarias

A Corte de Contas recomendou realizar um estudo que demonstre, efetivamente, a necessidade temporária, e não definitiva, dos contratos existentes nas várias secretarias e órgãos do Governo. Este órgão também sugeriu proceder ao levantamento das necessidades de pessoal nas Secretarias de Educação,



Saúde, Defesa Social, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, objetivando fortalecer o quadro efetivo desses órgãos.

Por meio do Núcleo de Gestão por Competências e Provisão – NGCOP, da Secretaria de Administração, criado em 2015, foram iniciados estudos para dimensionamento do quadro de pessoal do Instituto de Criminalística, identificando o quantitativo atual e o ideal da Força de Trabalho dos cargos efetivos de Perito Criminal e Auxiliar de Perito, as atribuições pertinentes a cada cargo, além da alocação adequada, com base nas competências identificadas, dentro da estrutura do instituto.

Ainda durante o ano de 2015, além do Instituto de Criminalística, outros órgãos e entidades solicitaram à Secretaria Executiva de Pessoal e Relações Institucionais – SEPRI a realização do Planejamento da Força de Trabalho em suas instituições, conforme segue abaixo:

- Agência Pernambucana de Águas e Clima – APAC: o dimensionamento foi solicitado durante mesa de negociação, porém ainda não foi iniciado.
- Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM: o dimensionamento foi solicitado durante mesa de negociação e autorizado pela SEPRI. O NGCOP iniciou os trabalhos e foi apenas até a fase de definição da comissão de representantes da instituição, uma vez que a Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco – SEPLAG, a qual a instituição está ligada, iniciaria uma reestruturação no CONDEPE/FIDEM.
- Empresa de Turismo de Pernambuco – EMPETUR: solicitou o dimensionamento do quadro de pessoal por meio de ofício, porém seu início ainda não foi autorizado pela SEPRI.
- Universidade de Pernambuco – UPE: a própria instituição realizou o dimensionamento dos cargos efetivos alocados no Complexo Hospitalar (CISAM, HUOC e PROCAPE) e enviou o relatório final para validação da SAD.



Além dos trabalhos já realizados, é importante observar o aperfeiçoamento da metodologia para estudos em órgãos de maior complexidade.

Por fim, torna-se oportuno mencionar que, por meio das Portarias Conjuntas SAD/SEE nºs 110, 111 e 112, de 11 de dezembro de 2015, foram divulgados os Editais que objetivam o preenchimento de 3.000 (três mil) vagas para a Secretaria de Educação mediante concurso público.

Ademais, a Câmara de Política de Pessoal, no ano de 2015, autorizou a Secretaria de Defesa Social a proceder às medidas operacionais necessárias com vistas à realização de concurso público objetivando o provimento de 866 (oitocentos e sessenta e seis) vagas dos cargos de natureza policial, no âmbito da polícia civil, de modo a viabilizar o fortalecimento do quadro efetivo de pessoal da SDS.

Salienta-se, também, que se encontra vigente, até dezembro de 2016, o concurso público para o preenchimento de 1.905 (hum mil, novecentos e cinco) vagas integrantes do Grupo Ocupacional Saúde Pública, existentes no Quadro Próprio de Pessoal da Secretaria de Saúde, podendo o referido prazo ser prorrogado por dois anos, a critério da Secretaria de Saúde.

4.4. Recomendação de Relatórios Anteriores (status: não implementada): Intensificar as ações para a efetiva realização de concurso para a ARPE

No Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (Processo TC1301899-1) – foi recomendado ao Governo do Estado intensificar as ações para a efetiva realização de concurso para a ARPE, preenchendo os cargos vagos já criados por lei, possibilitando o desempenho adequado de suas atribuições, dentre elas a fiscalização dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Em razão da necessidade acima exposta, é importante pontuar que o concurso público para provimento de 35 (trinta e cinco) vagas para o cargo de Analista em Regulação, no âmbito da Agência de Regulação de Pernambuco, regido pela Portaria Conjunta SAD/ARPE nº 58, de 02 de junho de 2014, foi



homologado através da Portaria Conjunta SAD/ARPE Nº 115, em de 17 de dezembro de 2015.

4.5. Recomendações de Relatórios Anteriores (status: não implementada): Viabilizar formalmente o repasse de atribuições da FUNAPE a outros órgãos Estaduais e realizar os repasses ao FUNAFIN

Em seu Relatório, o TCE recomenda viabilizar formalmente o repasse de atribuições da FUNAPE a outros órgãos estaduais, notadamente no que se refere ao pagamento de inativos e pensionistas, e realizar os repasses ao FUNAFIN nos prazos previstos na legislação.

Vale esclarecer, preliminarmente, que a FUNAPE já realiza, desde de 2002, a gestão do benefício de pensão por morte de todos os Poderes e órgãos autônomos do Estado. Gere, também, as aposentadorias de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, incluindo os benefícios de inatividade dos militares do Estado.

Quanto às aposentadorias do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, encontra-se em avaliação a viabilidade de formalização da chamada “gestão indireta”, prevista no art. 16 da Orientação Normativa nº 02, de 2009, do Ministério da Previdência Social. Nesta modalidade de gestão, o Poder ou órgão autônomo realizará, sob orientação e acompanhamento da FUNAPE, as atividades de concessão, manutenção e pagamento das aposentadorias, conforme regulamentação.

Quanto à realização dos repasses ao FUNAFIN nos prazos previstos na legislação, cabe informar que estão ocorrendo regularmente.



4.6. Recomendações de Relatórios Anteriores (status: implementada parcialmente): Concluir o recenseamento previdenciário iniciado em 2008

A Corte de Contas indica a prioridade em finalizar o recenseamento previdenciário, iniciado em 2008, incluindo os segurados ativos, inativos e pensionistas do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Sobre o assunto, informa-se que o recenseamento previdenciário dos pensionistas de todos os Poderes e órgãos autônomos e dos aposentados do Poder Executivo, iniciado em 2008, foi realizado, encontrando-se tais benefícios sob gestão da FUNAPE. Oportuno informar que, de acordo com o contrato firmado entre o Governo do Estado e o Bradesco, um recadastramento deste contingente será realizado ao longo de 2016.

Quanto aos aposentados do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, a realização do mencionado censo caberá ao próprio Poder ou órgão autônomo, o qual realiza a gestão das respectivas aposentadorias. Tal atribuição deverá constar do instrumento que vier a formalizar a “gestão indireta” de benefício, mencionada no item anterior.

4.7. Recomendações de Relatórios Anteriores (status: implementada parcialmente): Estruturar a Secretaria de Controladoria Geral do Estado

No Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (Processo TC1301899-1) o TCE exarou a recomendação de estruturação da Secretaria de Controladoria Geral do Estado (SCGE), por meio da nomeação de quadro efetivo através de concurso público em vigor, de forma que esta secretaria desempenhe adequadamente o efetivo acompanhamento do Sistema de Controle Interno do Governo Estadual.

Neste contexto, o concurso público que visa ao preenchimento de 82 (oitenta e duas) vagas foi devidamente homologado através do Edital nº 7, de 11 de



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

abril de 2014. Além das nomeações ocorridas no ano de 2014, pontua-se que, no ano de 2015, conforme atos governamentais n°s 5507, 5508, 6129, 6603 e 6878, foram nomeados 30 (trinta) candidatos do concurso público para o cargo de Gestor Governamental - Especialidade Controle Interno, de modo auxiliar, através de tais nomeações de quadro efetivo, o acompanhamento do Sistema de Controle Interno do Governo Estadual, no âmbito da Secretaria da Controladoria Geraldo Estado.



5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (Capítulo 3)

5.1. Não houve referência a produtos e metas físicas de cada nova ação inserida no PPA, proveniente de créditos adicionais, e nem a indicação do objetivo estratégico vinculado, como também as normas instituidoras dos créditos suplementares não fizeram referência à alteração das metas anteriormente acordadas. As metas das subações de uma mesma ação, por muitas vezes, não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação (item 3.1.1)

A Corte de Contas relata que o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais ao longo do exercício de 2014. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, de acordo com a análise do Tribunal, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA e nem, tampouco, referência aos objetivos estratégicos aos quais estariam vinculados, assim como a definição de serem prioritários ou não.

Essa problemática foi apontada também em relatórios anteriores (Exercício 2010 - Processo TC1103199-2), conforme pode se visualizar no item 12.2 – do Relatório de Prestação de Contas do Governo - Exercício de 2014, em que o TCE recomenda atualizar as metas do Plano Plurianual (PPA) quando das suplementações orçamentárias por meio de créditos adicionais (especiais e suplementares).

De início, salienta-se que ainda não foi editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA, com a programação a ser detalhada em produtos e metas físicas. O próprio Governo Federal alterou essa especificação em seu PPA 2012-2015.



Ainda sobre o assunto, não houve referência aos produtos e metas físicas de cada nova ação inserida no PPA vez que ocorreu uma mudança a partir do exercício de 2013, quando os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de constar na LOA a partir de 2013, para constar apenas na Lei do PPA. Ressalte-se, ainda, que na Lei de revisão do PPA para 2014 constam do Anexo II apenas as subações destacadas como prioritárias, resultantes de pactuações realizadas entre o Governo e as secretarias. As demais subações e respectivas ações novas são cadastradas no sistema e-Fisco.

Entretanto, considerando as reiteradas recomendações da Corte de Contas, e com vistas a aperfeiçoar o modelo de planejamento orçamentário, atualmente encontra-se em fase de estudo o redesenho da estrutura programática, de forma a possibilitar a agregação dos produtos e metas físicas no nível da Ação, o que permitirá a sua explicitação na LOA.

Com relação às alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares à LOA, o reflexo dessas mudanças no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, o que ainda não foi alcançado em função da necessidade de compatibilizar, a curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, essa adaptação encontra-se em fase de formulação do escopo, mas, ao final, esperam-se a integração e compatibilização entre os dois instrumentos.

A dificuldade de estimar os custos das diversas políticas públicas é comum a todos os entes da federação e reconhecido pelo próprio sistema de planejamento orçamentário em vigor, tanto que comumente os PPAs dos diversos entes apresentam os valores agregados em nível de Programa.

No caso de Pernambuco, o desafio de avançar na articulação entre o físico e o financeiro, aprimorando os mecanismos de planejamento orçamentário, tem como marco a edição do Decreto Nº 39.920, de 10 de outubro de 2013, que instituiu o Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimento Públicos.



Até então, não se dispunha de ferramenta para estimar custos dos empreendimentos e, por conseguinte, da dotação orçamentária do ano suficiente para lhe dar cobertura.

O fato é que tais estimativas não são perfeitas, dado que nem sempre os custos dos empreendimentos nela contidos são previamente conhecidos. Boa parte desses custos ainda será detalhada quando do início dos processos licitatórios, além de que se deve considerar o impacto dos empreendimentos plurianuais, cuja execução definitiva ainda não pode ser perfeitamente estimada ao tempo do encerramento na preparação dos tetos orçamentários, que se dá, no calendário interno, no início de setembro (restando, portanto, quase quatro meses de execução).

Com isso em vista, o Governo do Estado tem trabalhado na melhoria do sistema para aproximar o planejamento da execução orçamentária. Assim, o sistema está sendo reformulado, o que deverá ocorrer até o término do primeiro semestre de 2016, permitindo o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário.

Por fim, quanto à especificação dos Objetivos Estratégicos nos créditos adicionais abertos, cumpre esclarecer que foram criadas novas ações vinculadas a programas já existentes, aos quais os referidos objetivos já se encontravam vinculados. Não obstante, o Poder Executivo promoverá revisão no modelo de demonstrativo de projeto de lei de abertura de crédito especial, passando a evidenciar a estrutura programática em sua totalidade.

5.2. O PPA ainda não apresentou nenhum indicador que permita o monitoramento para atingimento dos objetivos do programa (item 3.1.1)

O TCE registra que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Para aferição de tal atingimento, é necessária, na medida do possível, a criação de indicadores, com vistas a dar mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado à administração estadual, 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.

Essa questão também foi mencionada em relatórios anteriores (exercício 2010 Processo TC1103199-2) como mostra o item 12.1 – do Relatório de Prestação de Contas do Governo – exercício 2014, em que a Corte de Contas sugere definir e implementar no Plano Plurianual - PPA um conjunto de indicadores que possibilitem a medição, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais.

A metodologia atualmente adotada pelo Estado não atrela um indicador específico a cada programa do PPA. A atuação do Poder Executivo Estadual tem como suporte o modelo de gestão Todos por Pernambuco, que tem como principal componente o Mapa da Estratégia, o qual orienta a ação do Governo como um todo. O mapa é desdobrado ainda mais, gerando os Mapas da Estratégia dos Objetivos Estratégicos, aos quais estão relacionados a uma série de indicadores, cujas carteiras de identidade estão consolidadas em uma ferramenta chamada Mapa de Indicadores. Esse mapa tem como intuito demonstrar esse alinhamento entre os indicadores e os Objetivos Estratégicos. O PPA, em sua construção, também foi relacionado ao mapa, logo o instrumento formal e os indicadores estão interligados.

A ação pública está imbricada em decisões da população, do setor privado e das outras esferas de poder. O estabelecimento de indicadores vinculados a programas e ações se baseia num entendimento de que é possível estabelecer relação de causa e efeito entre a ação do Governo Estadual e determinados resultados positivos na sociedade, mas o fato é que esta correlação ainda não é suficientemente conhecida a ponto de ser quantificada para todas as áreas de Governo, sobretudo se considerarmos a influência determinante de fatores externos à ação do Estado. É assim que, indicadores de saúde, por exemplo, são muito afetados pela ação da atenção básica, a cargo dos municípios.

Além disso, é importante também destacar o ciclo das políticas públicas. Os resultados atingidos por cada um dos programas do PPA não acontece de maneira simultânea e principalmente, rápida. Por isso, a mensuração desses resultados, especialmente os que estão ligados a indicadores de impacto, depende ou da



divulgação de dados de fontes secundárias de instituições de credibilidade reconhecida – que costumam ter um período de mensuração mais longo, focando na precisão das informações – ou da montagem de uma estrutura própria de coleta e análise de indicadores, que para seguir uma metodologia séria e correta, estabelecendo correlações mais precisas para resultados relevantes, necessita de um custo demasiadamente alto.

Foram firmados três pactos de resultados, com acompanhamento intensivo dos impactos positivos para a sociedade: o Pacto pela Vida em 2007, o Pacto pela Saúde e o Pacto pela Educação em 2011. Para este último, por exemplo, o Governo despense somas consideráveis na realização dos testes padronizados de português e matemática para a medição do desempenho dos alunos. O custo de montar um sistema de indicadores sérios e relevantes é elevado para que seja reproduzido para as centenas de programas do Governo. Por isso, a opção por montá-lo se torna viável quando a utilização dos indicadores de desempenho pode ser atrelada à ação gerencial do Governo em um tempo hábil, para que melhores produtos e serviços sejam entregues à sociedade.

É importante destacar ainda o Relatório de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo, instrumentos de avaliação periódicos previstos em lei, com publicação disponível no Portal da SEPLAG na Internet (<http://www.seplag.pe.gov.br/>), que seguindo a sistemática do Mapa da Estratégia analisam as ações governamentais através dos indicadores listados na ferramenta Mapa de Indicadores.

5.3. Não há determinação na LDO para que as modificações do PPA constem na própria norma (item 3.1.2)

O TCE observou que, a exemplo de anos anteriores, o parágrafo único do art. 39 da LDO 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 pela própria Corte de Contas. No entanto, segundo o TCE, 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.

Cabe, neste íterim, esclarecer que as modificações no PPA, referentes à inclusão de novos Programas e Ações, foram formalizadas mediante Leis específicas, de inclusão daquelas categorias de programação no Plano e de abertura de créditos especiais à LOA. Com relação às alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares à LOA, conforme já esclarecido, o reflexo dessas mudanças no PPA demandam adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, o que ainda não foi alcançado em função da necessidade de compatibilizar, a curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele Sistema. Assim, encontra-se em fase de formulação o escopo de um sistema de informação para integrar a manutenção do PPA com as alterações orçamentárias, de forma a possibilitar a compatibilização dos dois instrumentos.

Adicionalmente, para avançar na articulação entre o físico e o financeiro, aprimorando os mecanismos de planejamento orçamentário, o Estado instituiu o Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimento Públicos, por meio do Decreto Nº 39.920, de 10 de outubro de 2013. O amadurecimento do referido sistema permitirá o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, ensejando maior previsibilidade do impacto das alterações orçamentárias nas metas físicas. Como o sistema ainda não atingiu esse nível de maturação, não faz sentido constar na LDO dispositivo criando uma obrigação para a qual o Estado não dispõe do ferramental adequado.

5.4. Ausência de memória e de parte da metodologia de cálculo, na LDO de 2014, referente ao demonstrativo das metas anuais. O modelo do anexo de metas fiscais apresentado na LDO 2014 divergiu, em parte, do modelo definido na Portaria da STN (item 3.1.2)

Em seu relatório, o Tribunal de Contas constatou que, conforme o parágrafo II, § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deveriam 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. Também houve registro de que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2014, assim como em exercícios anteriores. Além disso, foi informado, apenas, que os critérios de cálculo estão de acordo com a Portaria STN nº 637/2012, a qual aprovou a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente no exercício de 2014.

A Corte de Contas observou que 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.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (Lei nº 15.090, de 16 de setembro de 2013) apresenta a metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos mencionados. Embora estejam atendidos os critérios de cálculo estabelecidos na Portaria STN nº 637/2012, de fato não houve a exposição dos pressupostos que foram levados em consideração, o que passou a ser feito a partir da LDO 2016, consoante modelo da LDO da União.

Com relação à inclusão da linha contendo os valores da dívida consolidada líquida, o Poder Executivo promoveu a sua inclusão a partir de 2015. Nos modelos contratados, eventual compartilhamento de ganhos entre o parceiro público e o privado ocorre em caso de verificação de receitas operacionais do empreendimento que ultrapassem as receitas projetadas inicialmente. Atualmente, isso ocorre no contrato da PPP da Praia do Paiva. No entanto, como subsiste a obrigação pecuniária por parte do Poder Concedente até o ano de 2019, materializada no pagamento da contraprestação pública, o compartilhamento se dá na forma de abatimento do valor da contraprestação devida e não na realização de receita pelo parceiro público.

Assim, constou na LDO 2014 demonstrativo próprio com a previsão das despesas com as contraprestações anuais correspondentes a cada uma delas. Não



obstante, para os próximos exercícios, o demonstrativo de metas anuais deverá ser revisto, adequando-se ao modelo da STN.

5.5. A Meta de Resultado Primário, constante no Anexo de Metas Fiscais, foi calculada em desacordo com as orientações constantes dos manuais do STN (item 3.1.2)

O TCE ressalta que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para o 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.

No âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI), para compatibilizar as metas fiscais com a necessidade de investimentos públicos considerados essenciais à infraestrutura.

Assim, o mecanismo de redução da meta de superavit primário já estava previsto no § 4º do art. 7º da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005 - União), com redação dada pela Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, ao considerar o PPI no rol das despesas primárias que não impactam o resultado primário. Disciplinando esse mecanismo, a Secretaria do Orçamento Federal editou a Portaria nº 1, de 10 de fevereiro de 2005, a qual serviu de base para a modelagem estadual.

Cumprе ressaltar que, no Anexo de Metas Anuais da LDO 2014 da União, consta a observação de que a meta poderá ser reduzida em virtude dos recursos previstos para o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Dessa forma, o PAC substituiu o PPI, mas serve ao mesmo propósito.

A Programação Piloto de Investimento (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituída através do Decreto nº 33.714, de 30 de julho de 2009. O seu art. 2º estabelece:



Art. 2º A Programação Piloto de Investimento – PPI tem por finalidade identificar despesas primárias que não impactam o resultado primário, fundamentando-se nos princípios expressos na Portaria nº 1, de 10 de fevereiro de 2005, da Secretaria de Orçamento Federal/SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando da adoção deste instrumento no âmbito do Governo Federal.

O art. 3º é que dá respaldo ao Estado para desconsiderar as despesas contidas na PPI para efeitos de resultado primário, como a seguir:

Art. 3º Para efeito de cálculo das Despesas Primárias do Estado, serão desconsiderados os investimentos previstos na Programação instituída pelo presente Decreto.

A LDO 2014 reforça esse normativo, ao estabelecer em seu art. 4º:

Art. 4º O resultado primário constante dos quadros “A” e “C” do Anexo I de que trata o artigo anterior poderá 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.

Conforme dispositivo supra, o detalhamento da PPI constou da Lei Orçamentária Anual 2014, deixando transparente o valor deduzido para efeito de meta de resultado primário.

Cumpre referir ainda que, a partir de 2015, passou a constar no próprio demonstrativo da LDO o valor correspondente à PPI considerado para efeito de dedução da meta.

Não obstante, o Governo tem estudado a melhor forma de viabilizar o ajuste formal indicado, considerando que, em termos práticos, a possibilidade de dedução da meta de resultado primário pode ser prevista na LDO, conforme procedimento adotado pela União (cf. art. 3º da LDO 2014 da União), mas sendo evidenciada apenas na fase de apuração da meta, por meio da publicação dos demonstrativos fiscais.

5.6. Ausência na LOA 2014 da quantificação das metas físicas das ações (item 3.1.3)

A Lei Orçamentária Anual 2014, segundo pontua o Tribunal, não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do



governo no se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

Para o Governo do Estado, a lógica do Modelo Todos por Pernambuco, no qual os Objetivos Estratégicos tornam-se o principal referencial das metas prioritárias de governo, desdobrando-se em Programa, Ação e Subação, se aplica também neste caso. A apresentação da meta física, que mensura o produto da ação, pode aparecer tanto no PPA quanto na LOA. Por exemplo, o Governo Federal, que antes apresentava a meta física da ação, no PPA, passou, a partir do período 2012-2015, a apresentar os atributos da ação (produto e meta física) na LOA e não no PPA 2012-2015.

Nesse contexto, o PPA não tem ainda uma lei complementar que regulamente a forma de apresentação do Plano. Diante da mudança de orientação do Governo Federal, optou-se, no exercício de 2012, pela quantificação das metas físicas apenas na Lei Orçamentária Anual. A partir de 2013, na revisão do PPA, discordando da mudança metodológica do Governo Federal, retomou-se a apresentação dos atributos produto e meta Física na Estrutura Programática do PPA, por entender que essa é a melhor forma de apresentar tais atributos, uma vez que associa num mesmo instrumento a lógica sequencial das diretrizes gerais, programa, ação, subação e seus respectivos predicados.

Portanto, considerando a metodologia adotada, não foi possível as metas físicas constarem na LOA de 2014. No entanto, com vistas a aperfeiçoar o modelo de planejamento orçamentário, estuda-se o redesenho da estrutura programática, de forma a possibilitar a agregação dos produtos e metas físicas no nível da Ação.

5.7. Créditos suplementares considerados como especiais no Balanço Geral do Estado (item 3.1.3)

O TCE observou que na “Demonstração dos Créditos Adicionais por Unidade Gestora” do Balanço Geral do Estado, alguns créditos suplementares, no montante de R\$ 78.777.296,81, foram equivocadamente considerados como créditos especiais.



Quanto à questão, impende registrar que a contabilização das suplementações de créditos especiais vem sendo realizada em conformidade com o Plano de Contas e as normas de contabilidade aplicadas ao setor público, contidas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Até o exercício de 2014, houve a interpretação no sentido de que as suplementações de créditos especiais deveriam constar adicionadas aos créditos especiais no relatório “Demonstrativo de Créditos Adicionais por UG”, com a finalidade de evidenciar o total das disponibilidades nos programas e/ou ações abertas por créditos especiais.

No exercício de 2015, entretanto, a interpretação foi alterada, uma vez que observou-se que a finalidade do referido relatório não é de evidenciar as disponibilidades orçamentárias, e sim demonstrar as alterações orçamentárias por tipo de crédito adicional, coerente com a interpretação do TCE.

5.8. O Decreto 41.406/14 não traz informações acerca dos órgãos e unidades orçamentárias, indo de encontro ao que determina a LDO (item 3.1.3)

De acordo com a análise do Tribunal de Contas, o Decreto 41.406/14 não traz informações acerca dos órgãos e unidades orçamentárias, indo de encontro ao que determina a LDO.

Conquanto tenha fugido ao modelo que vem sendo utilizado, o Decreto Nº 41.406/14 possui os elementos necessários que o caracterizam como abertura de crédito suplementar. Nos dois Anexos que o acompanham, constam as classificações no nível mais analítico, discriminando a tipologia e o título de cada ação orçamentária, a classificação funcional-programática, a natureza da despesa, a fonte de recursos e o valor de cada rubrica – compatíveis com os registros do sistema orçamentário-financeiro do Estado.

Impende esclarecer ainda que a nomenclatura “Destino” é utilizada no referido sistema corporativo para identificar as dotações que estão recebendo os créditos, e “Origem” corresponde às fontes de anulação para a cobertura do crédito.



Assim, embora não estejam tipificadas na Lei Nº 4.320/1964, as nomenclaturas são inteligíveis quanto aos efeitos pretendidos.

Portanto, trata-se de um ato válido, com natureza de abertura de crédito suplementar. Não obstante, vale-se dizer que o Poder Executivo tem envidado esforços contínuos para padronizar os textos e formatos das normas legais de matéria orçamentária, evitando qualquer elemento ou situação que de alguma forma seja considerada impertinente por parte do Tribunal.

5.9. Equívoco ocorrido pelo Decreto nº 40.639/14 que considerou a operação de crédito no referido valor, real fonte de recursos do crédito suplementar aberto, como sendo excesso de arrecadação (item 3.1.3)

O TCE constatou que 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, o qual considerou a operação de crédito no referido valor, real fonte de recursos do crédito suplementar aberto, como sendo excesso de arrecadação.

Em resposta, o Governo do Estado esclarece que se trata de um erro formal não detectado pelos mecanismos de controle de qualidade, mas que não acarretou prejuízo à correta contabilização do crédito orçamentário, uma vez que ele foi consignado na fonte 0134 e na natureza da receita 2119.00.00 - OUTRAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS.

5.10. Classificação incorreta dos recursos de convênios na abertura de créditos adicionais (item 3.1.3)

A Corte de Contas apontou que, na abertura de créditos adicionais com a fonte convênio, referente aos Decretos nº 40.419, de 25/02/2014, e nº 40.946, de 31/07/2014, a classificação dos recursos de convênios (receitas correntes) foi realizada na codificação de receita 1.7.2.1.99.99 – Outras transferências da união e



suas entidades, em vez de ter sido utilizada a classificação destinada a convênios 1.7.6.1.99.00 – Outras transferências convênios da União. No Decreto nº 40.419/14, o valor que teve a referida classificação foi R\$ 550.000,00 (total do decreto é de R\$ 182.804.822,97), e no Decreto 40.946/14 foi de R\$ 6.037.661,29 (valor integral do decreto), perfazendo um total de R\$ 6.587.661,29.

Houve, de fato, um equívoco na classificação da natureza da receita nos dois Decretos referidos pelo TCE. Convém esclarecer que, no caso do Decreto Nº 40.946, de 31 de julho de 2014, a natureza da receita correta seria a 1721.35.03 – Transferências Diretas do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que, conforme ementário de receita constante do MCASP, registra o valor total de outros recursos de transferências da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, não classificados nos itens anteriores e que não sejam repassados por meio de convênios.

Cumpra ainda ressaltar que o Poder Executivo tem investido em programas de formação continuada para aperfeiçoamento e capacitação dos profissionais que atuam na área com vistas a aperfeiçoar os processos e rotinas de trabalho.

5.11. A LDO de 2014 acrescentou às fontes de recursos àquela resultante de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2014 e não previsto na LOA (item 3.1.3)

Em seu Relatório, o TCE concluiu que a LDO para o exercício de 2014, em seu art. 37, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, àquela resultante de convênios celebrados ou reativados durante o exercício de 2014 e não previstos na Lei Orçamentária Anual.

Quanto à questão, embora não esteja prevista no rol do § 1º do art. 43 da Lei Nº 4.320/1964, a fonte de financiamento em tela já está consolidada no âmbito do Estado de Pernambuco, constando da LDO há mais de dez anos. Ademais, como bem assinala a Corte de Contas, na classificação da receita existem contas



específicas para o registro e controle dessa fonte de crédito prevista na LDO Estadual.

5.12. Abertura de créditos adicionais com base em operações de crédito não previstas na LOA (item 3.1.3)

O TCE afirma que ao longo de 2014 foram abertos créditos adicionais com base em operações de crédito não previstas na LOA no valor de R\$ 280.516.204,46, provenientes de decretos de créditos suplementares.

A abertura de créditos suplementares por meio de fonte de operações de créditos está prevista no rol do § 1º do art. 43 da Lei Nº 4.320/1964. De forma análoga aos convênios, dentre os requisitos para a autorização de cada operação de crédito junto à União, o mutuário deve apresentar a Declaração Orçamentária, prevendo a aplicação dos recursos a serem aportados pelo agente financeiro e os decorrentes de contrapartida estadual.

Quanto à alternativa de redistribuir os recursos já aprovados, as Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução das operações de crédito já previstas não possuem a clareza do montante que efetivamente será executado durante o exercício, pois há uma série de condicionantes que precisam ser cumpridos para a liberação dos recursos. Com isso, as redistribuições no orçamento poderiam ser arbitrárias e provocar um prejuízo futuro, com o aporte financeiro sem a devida cobertura orçamentária.

Em razão desses dois fatores, apesar dos esforços do Poder Executivo, no exercício de 2014, houve a elevação de autorização dos gastos com base na expectativa de receita de operações de crédito que não se confirmaram.

Assim, para sanar esse equívoco, o Governo do Estado, através da Secretaria de Planejamento e Gestão, tem envidado esforços, aumentando o rigor na concessão de créditos orçamentários com recursos de novas operações de crédito, cujas solicitações devem ser instruídas com cópia do instrumento da operação de crédito, em atenção ao disposto no Decreto de Operacionalização dos Orçamentos do Estado.



Cumpra ainda esclarecer que, a partir do exercício de 2014, a Lei Orçamentária Anual do Estado passou a apresentar demonstrativo específico com a relação das operações de crédito computadas na Receita Orçamentária prevista para o exercício fiscal, permitindo um controle mais apurado.

5.13. Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas (item 3.1.3)

A Corte de Contas verificou 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.

Porém, o fato é que a matéria relativa a alterações no Orçamento de Investimento das Empresas (OIE) demanda disciplinamento, através de lei complementar Federal, ainda não promulgada. Assim, a ausência de alterações orçamentárias diretamente no OIE é decorrente da falta de marco regulatório e do fato de que as independentes possuem sistemas contábeis próprios. As indiretas constantes do Orçamento Fiscal, ao contrário, submetidas ao regime de empenhamento da despesa, são obrigadas a promover alterações no crédito antes da execução.

5.14. Incompatibilidades na aplicação dos recursos do FURPE (item 3.2.2)

Conforme pontua o Tribunal, 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 12.309/02, no que diz respeito à vinculação dos gastos.

Essa questão foi mencionada em relatórios anteriores (exercício 2011 e 2012 processos TC 1202764-9 e 1301899-1, respectivamente) como mostra o item 12.15 - do Relatório de Prestação de Contas do Governo Exercício 2014 - em que a Corte de Contas recomenda adequar a aplicação do FURPE – Fundo Rodoviário de Pernambuco, conforme legislação estadual.



A posição do Governo do Estado é de que o objetivo de melhorar a infraestrutura portuária de Pernambuco só pode ser alcançado com investimentos no território de SUAPE. O território é patrimônio da empresa e as obras lá realizadas também, portanto, os aportes de capital aqui correspondem aos investimentos de lá. O mecanismo da inversão é o mais eficiente para tal finalidade e vem sendo largamente utilizado para realização de investimentos através de diversas empresas estaduais. Com relação aos recursos do FURPE, cumpre ressaltar o que dispõe o § 5º do art. 4º da Lei nº 12.309, de 19 de dezembro de 2002, com redação alterada pela Lei nº 13.576, de 15 de outubro de 2008:

§ 5º 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.

Ademais, com vistas a garantir a transparência dos referidos gastos, o Decreto nº 40.311, de 13 de janeiro de 2014, que estabelece normas de operacionalização dos Orçamentos do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2014, contém o seguinte dispositivo:

Art. 15. As empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes do Orçamento de Investimento ficam obrigadas a publicar, no Diário Oficial do Estado, Relatório Resumido da Execução do Orçamento de Investimento, na forma estabelecida no Anexo Único do presente Decreto, até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, evidenciando a efetiva realização das fontes de recursos e as despesas incorridas com investimentos programados, de acordo com detalhamento constante da Lei Orçamentária.

O novo modelo do demonstrativo possibilita a verificação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, que deverá obedecer à finalidade para a qual o Fundo foi criado, conforme recomendação do TCE.

Assim, todos os relatórios foram devidamente publicados no Diário Oficial do Estado e consolidados no Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2014 (conf. p. 404, quadro 38 – Relatório Resumido de Execução do Orçamento de Investimento – Estatais Independentes).



5.15. A LOA 2014 autorizou dotações orçamentárias com recursos do FECEP para 5 Unidades Orçamentárias distintas da SDSDH, contrariando a Lei. Além disso, houve destaque orçamentário ilegal desses recursos (item 3.3.1)

O relatório do TCE pontua que, 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, anteriormente citado.

Neste sentido, entende-se que, embora a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH) seja a gestora do FECEP, que é administrado pelo Conselho Consultivo, a aplicação dos recursos desse Fundo deve-se efetivar nas áreas definidas nas alíneas "b", "c", "d" e "e" do inciso I do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, verbis:

Art. 2º Omissis

§ 1º Os recursos do FECEP:

I - devem ser:

- recolhidos em conta específica, na forma disciplinada em decreto do Poder Executivo;
- aplicados em **Segurança Alimentar e Nutricional**, através de aquisição de leite de vaca e de cabra; aquisição de cestas básicas; apoio às cadeias produtivas como apicultura, banana, fruticultura, caprino/ovinocultura, pecuária de leite, agroindústria, floricultura, café, avicultura;
- aplicados em **Segurança Hídrica** através de abastecimento de água em áreas difusas para a população da zona rural, carro-pipa, infra-estrutura hídrica na rota do carro-pipa, como cisternas, poços, açudes, adutoras, sistema de abastecimento de água simplificado e barragens subterrâneas, apoio à irrigação em solos aluvionais;
- aplicados em **Segurança Educacional**, através de alfabetização e convivência com o Semiárido, defesa sanitária;
- aplicados em ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado. (grifos nossos)

Considerando a própria abrangência de aplicações do Fundo, e a sua natureza de fonte de recursos específica, entende-se que a fonte 0116 pode ser consignada em favor de diferentes órgãos, desde que a aplicação dos recursos esteja compatível com as áreas supracitadas. A condição de órgão gestor da



SDSDH não lhe confere exclusividade como órgão executor, o acabaria por limitar a abrangência que se pretendeu dar ao Fundo.

No tocante aos destaques orçamentários realizados pela Secretaria de Planejamento e Gestão, cabe frisar que a sistemática está prevista na Seção V - DA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E TRANSAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL da LDO 2014, obedecendo ao princípio da legalidade. A sistemática deve-se à característica multissetorial do Programa Chapéu de Palha, gerido pela Secretaria de Planejamento e Gestão, porém desenvolvido pelos órgãos executores responsáveis pelos componentes do referido programa, os quais estão em harmonia com as áreas de aplicação do Fundo.

Assim, as aplicações foram realizadas em obediência à legislação específica, a despeito da execução em outras unidades orçamentárias que não a SDSDH.

5.16. Incompatibilidades na aplicação dos recursos do FECEP em ação FEAS (item 3.3.1)

A Corte de Contas observou que o valor de R\$ 11.071.924,14, aplicado no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, ação do programa 0570 – Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pertencente ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, não se enquadra nas possibilidades de utilização dos recursos elencadas no artigo 2º, § 1º, I, alíneas “b” a “e”, da Lei 12.523/2003, Lei de criação do FECEP.

Cumprе esclarecer que a ação 4305 – Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas já estava prevista na Lei nº 14.532, de 9 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2012-2015, constando no rol do objetivo estratégico “Promover a Cidadania, Combater as Situações de Desigualdade Social e Ofertar Oportunidades para o Esporte, Lazer e Cultura”. A ação não constou da Revisão do PPA do exercício de 2014 por não conter metas prioritárias a ela relacionadas, mas continuou vigente naquele ano com a sua estrutura programática inicial e alinhada com o referenciado objetivo estratégico, sofrendo uma sutil



alteração em sua nomenclatura, a qual passou a ser “Promover a Cidadania, Combater a Desigualdade e Valorizar o Esporte, o Lazer e a Cultura”.

Cabe ainda mencionar que a finalidade da ação guarda relação de afinidade com o item “e” do § 1º do art. 2º da Lei 12.523/2003, como se depreende a partir da transcrição a seguir:

Garantir atendimento especializado aos **usuários de crack e outras drogas e seus familiares que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco social**, como também expandir ações de prevenção ao uso e ao tráfico de drogas para população pernambucana. (LOA 2014, p. 226).

De acordo com Janczura (2012, p. 304), o conceito de vulnerabilidade social está relacionado à pobreza, conforme se depreende da transcrição a seguir:

Carneiro e Veiga (2004) definem vulnerabilidade como exposição a riscos e **baixa capacidade material**, simbólica e comportamental de famílias e pessoas para enfrentar e superar os desafios com que se defrontam. Portanto, os riscos estão associados, por um lado, com situações próprias do ciclo de vida das pessoas e, por outro, com condições das famílias, da comunidade e do ambiente em que as pessoas se desenvolvem.

Portanto, ratifica-se o entendimento de que a finalidade da ação em comento guarda relação com o propósito do FECEP, particularmente por figurar como uma das ações de combate à pobreza definidas no Plano Plurianual do Estado, inserta no objetivo estratégico retrocitado.

5.17. Incongruência entre o Saldo das disponibilidades da fonte 0116-FECEP indicado no e-fisco e o apresentado no Balanço (item 3.2.2)

O TCE, em sua análise, aponta que 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. Por outro lado, 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. Entretanto, a Corte de Contas não identificou a existência de nota explicativa demonstrando a natureza de tal ajuste.



No que se refere ao caso em tela, o Estado afirma que providências já foram tomadas para a correção da elaboração do relatório das disponibilidades da Fonte 0116-FECEP no Balanço Geral do Estado.

5.18. Equívocos na contabilização de recursos da fonte 0118 - CIDE, com relação a rendimentos auferidos a partir de 2009 e nas transferências bancárias (itens 3.2.2 e 12.9)

Quando da análise do valor da conta garantia, o TCE verificou equívocos na contabilização da sua fonte de recursos, tanto na apropriação dos rendimentos auferidos a partir de 2009, quanto nas transferências entre bancos e unidades gestoras ocorridas ao final de 2011.

Quanto à questão, o Estado afirma que estão sendo adotadas as necessárias providências no sentido da correta classificação contábil dos rendimentos oriundos dos recursos da CIDE, depositados na conta-garantia da PPP Praia do Paiva.

5.19. Recomendação de relatórios anteriores (status: não implementada): evidenciar, no Balanço, em quais programas e ações foram realizados os investimentos das empresas estatais (item 12.2)

A Corte de Contas evidenciou, no Balanço, em quais programas e ações foram realizados os investimentos das empresas estatais.

Em resposta, destaca-se que, com vistas a garantir a transparência dos referidos gastos, o Decreto nº 40.311, de 13 de janeiro de 2014, que estabelece normas de operacionalização dos Orçamentos do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2014, contém o seguinte dispositivo:

Art. 15. As empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes do Orçamento de Investimento ficam obrigadas a publicar, no Diário Oficial do Estado, Relatório Resumido da Execução do Orçamento de Investimento, na forma estabelecida no Anexo Único do presente Decreto, até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, evidenciando a efetiva realização das fontes de recursos e as despesas incorridas com investimentos programados, de acordo com detalhamento constante da Lei Orçamentária.



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

O novo modelo do demonstrativo possibilita a verificação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, que deverá obedecer à finalidade para a qual o Fundo foi criado, conforme recomendação do TCE. Assim, o demonstrativo consolidado passou a integrar o Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2014 (conf. p. 404, quadro 38 – Relatório Resumido de Execução do Orçamento de Investimento – Estatais Independentes).



6. GESTÃO FINANCEIRA PATRIMONIAL (Capítulo 4)

6.1.Contabilização incorreta, como saldo de Conta Corrente, das Aplicações Financeiras das UGs (item 4.2.1)

Parte predominante dos valores, de acordo com o Tribunal de Contas, registrados nesse grupo continua sendo ilustrada como saldo de conta corrente, embora sejam verificados diversos eventos nos quais os recursos de fato estão submetidos a aplicações financeiras (inclusive com o registro contábil dos rendimentos gerados), mas que permanecem registrados como se estivessem livres em conta corrente. Ainda conforme Tribunal, recomendável que o estado oficie as suas diversas UGs, por meio de ofício circular, no sentido de que suas respectivas setoriais contábeis passem a ilustrar as situações de segregação de fato existentes entre valores em conta corrente e valores em aplicação financeira.

Conforme exposto acima, combinado com a íntegra do Relatório do TCE, depreende-se que não há nenhuma menção quanto à contabilização incorreta. Há apenas a recomendação para que o estado oficie as suas diversas UGs, por meio de ofício circular, no sentido de que suas respectivas setoriais contábeis passem a ilustrar as situações de segregação de fato existentes entre valores em conta corrente e valores em aplicação financeira. Entende-se que essa recomendação da auditoria do TCE é coerente com os padrões mais adequados de controle a transparência contábil, entretanto nem sempre são viáveis as respectivas práticas no dia-a-dia das Unidades Gestoras.

Considerando a operacionalidade da maior parte das contas de aplicações financeiras, em que as contas bancárias e suas aplicações são mantidas sob os mesmos números de contas nas instituições bancárias, com movimentações diárias evidenciadas num mesmo extrato bancário, nem sempre é totalmente prático o uso diário e rotineiro de contas contábeis específicas para movimentações normais e aplicações financeiras, salientando o elevado quantitativo de contas. Considerando ainda a segregação contábil realizada no final do exercício, não houve perda de qualidade nem transparência da informação dos saldos contábeis. Por outro lado, nos casos em que a segregação contábil diária é viável, vêm sendo envidados



esforços no sentido de se adotar, pelas Setoriais Contábeis das Unidades Gestoras, a recomendação do TCE.

6.2. Baixo recebimento da Dívida Ativa (item 4.2.2)

Os recebimentos advindos da Dívida Ativa, segundo o TCE, perfizeram valor equivalente a 0,81% do saldo acumulado da Dívida Ativa (acompanhando os níveis históricos de realização desses créditos), enquanto que somente a atualização do saldo acumulado (que é uma VPA) foi cerca de três vezes superior a esse valor.

Entretanto, o próprio Relatório, em seu item 4.2.2. – Ativo Não Circulante – Dívida Ativa, reconhece que:

- a) A Dívida Ativa representa “crédito de liquidação duvidosa” consoante orientação do STN, sujeitando-se contabilmente à “ajuste de perdas a longo prazo”, para alcançar valor mais próximo da perspectiva de recebimento de créditos num médio prazo. No exemplo do final de 2014 (R\$ 13,27 bi), após provisão da perda ajustada (60,6%), o valor contábil da Dívida Ativa é ajustado para apenas 39,4% do seu estoque bruto;
- b) Os recebimentos da Dívida Ativa no ano de 2014 “acompanham os níveis históricos de realização desses créditos”, em comparação com seu saldo acumulado (estoque bruto);
- c) O mero percentual de recebimento da Dívida Ativa inscrita deve ser interpretado de forma relativa, visto que muitos fatores alheios à vontade do Poder Executivo interferem nesse índice percentual;
- d) Apesar da necessidade de exprimir contabilmente os valores brutos que espelhem o total dos débitos, a análise apurada anualmente deve ser feita mediante a dedução da parcela dotada de “reduzida expectativa de recebimento”.

Da leitura do Relatório, também não se verifica qualquer apontamento ou crítica do Tribunal de Contas estadual a respeito da arrecadação da Dívida Ativa, registrando-se apenas a evolução da sua série histórica:



Tabela 6: Arrecadação da Dívida Ativa.

EXERCÍCIO	RECEBIMENTO (a)	SALDO INICIAL DO EXERCÍCIO (b)	% (a/b)
2010	68.150.236,69	10.229.155.159,75	0,67%
2011	115.610.497,64	10.479.547.140,24	1,10%
2012	80.334.747,01	10.504.391.681,16	0,76%
2013	102.130.677,30	11.027.602.681,95	0,93%
2014	95.694.366,08	11.776.531.855,99	0,81%
Saldo inicial do exercício 2015		13.270.874.156,19	-

Observa-se, ainda, elevação contínua do estoque da Dívida Ativa, em razão:

a) da inscrição de novos créditos e b) da não renovação da política de remissão de créditos antigos / baixo valor, que não ocorre desde a edição da Lei Complementar nº 165/2010.

Além do mais, é oportuno mencionar que, além de todos os fatores (internos) pertinentes ao perfil dos devedores e antiguidade da dívida, inúmeros são os fatores externos ao Poder Executivo que impactam na arrecadação da Dívida Ativa, exemplificativamente:

- 1 - dependência de estruturação do judiciário
- 2 - período eleitoral
- 3 - cenário econômico regional/nacional

Primeiramente, insta destacar a alta *dependência do Executivo em relação ao Poder Judiciário*, ficando à mercê da priorização das ações de execuções fiscais e da estruturação das varas de fazenda pública, a fim de promover o impulsionamento da cobrança judicial da Dívida Ativa.

Neste sentido, a não priorização de ações de execução fiscal em relação às demandas dos particulares causa a demora na recuperação do crédito público. O problema se torna mais severo nas comarcas do interior, onde os juízes não estão em varas especializadas de Fazenda Pública, tratando-se de verdadeiras “clínicas gerais”.

Outro fator que impacta diretamente nas comarcas do interior é o *período eleitoral*, verificado em 2014, pois os juízes acumulam a função eleitoral, relegando



ao segundo plano as suas funções rotineiras, especialmente as ações de execuções fiscais (não urgentes sob a ótica do judiciário).

Por último, o cenário econômico impacta diretamente na arrecadação, tendo em vista que a recuperação do crédito em face de empresas em dificuldade financeira, insolventes ou encerradas se torna missão árdua e, por vezes, impossível.

Sabe-se, inclusive, que o tempo médio de atividade de uma empresa no Brasil é muito baixo, sendo que, segundo dados do IBGE, 23% fecham no primeiro ano de atividade, ao passo que só 47,5% delas sobrevive no mercado por mais de 4 anos.

Dito isto, numa análise grosseira e sem prospectar a qualidade dos créditos em si, ou mesmo os fatores externos que impactaram diretamente na arrecadação de um exercício, mas considerando-se minimamente algum critério de ajuste da base recuperável da Dívida Ativa, poderíamos traçar os seguintes parâmetros:

- a) Segundo o STN, o “ajuste de perdas a longo prazo” é provisionado em cerca de 60,6% do Estoque Bruto, refletindo “base recuperável ajustada” equivalente a 34,4% do Estoque bruto, repercutindo no índice percentual de recebimento no Exercício 2014 (2,36%);
- b) Por outro prisma de análise, considerando-se que, segundo dados de 2015 da Secretaria da Fazenda Estadual, apenas 24,3% do estoque da Dívida Ativa está constituído em face de contribuintes ATIVOS, teríamos uma “base recuperável ajustada” ainda menor, refletindo ainda mais no índice de recebimento (3,34%).

Tabela 7: Análise da Recuperação da Dívida Ativa.

ANO	RECEBIMENTO (a)	BASE RECUPE- RÁVEL AJUSTA- DA (b)	CRITÉRIO DE AJUS- TE	% (a/b)
2014	95.694.366,08	4.051.126.958,46	STN - perdas longo prazo	2,36%
2014	95.694.366,08	2.861.697.241,01	SEFAZ - Empresas ativas	3,34%

Nota-se, portanto, que muitas são as formas de se analisar prudentemente o resultado do esforço de recuperação da Dívida Ativa, não se pretendendo com isso ocultar a ineficiência própria da forma de cobrança dos créditos públicos, que



alcança todas as esferas de nossa federação, mas tão somente esclarecer que a análise dos números absolutos deve ser relativizada pelo observador.

Com relação ao alcance de Metas estipuladas, esclarece-se que, dado o cenário econômico e a análise da evolução histórica da arrecadação, a META de Recuperação da Dívida Ativa para o exercício 2014 foi estipulada em R\$ 100.000,00 (cem milhões de reais) pela Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG.

Desta forma, observa-se que arrecadação da Dívida Ativa ano de 2014 alcançou 96% da META estabelecida como “desafiadora” pela SEPLAG, razão pela qual não se pode concordar com a mera afirmação, distanciada do contexto, de que houve “baixo recebimento da Dívida Ativa”.

Em conclusão, feitas as considerações acima, não se pode afirmar, isoladamente, sem empreender um estudo sobre a qualidade do crédito cobrado, ter sido “baixo o recebimento da dívida ativa” pertinente ao exercício 2014.

Ora, considerando-se que o próprio Tribunal de Contas estadual reconhece que a arrecadação de 2014 “acompanha a série histórica” e que “o percentual de recebimento da Dívida Ativa deve ser interpretado de forma relativa”, bem como que foi virtualmente alcançada (96%) a Meta estabelecida pela SEPLAG, conclui-se que o recebimento da Dívida Ativa no ano de 2014 alcançou o resultado esperado.

Por outro lado, não se desconhece a necessidade de incremento de tal arrecadação, como forma de realização deste Ativo Não-Circulante, razão pela qual a Procuradoria Geral do Estado, por meio da Procuradoria da Fazenda, vem adotando novas medidas visando ao crescimento nominal/proporcional desta receita pública.



6.3. O Sistema que produz inventário imobiliário (SISIMÓVEIS) não serve de suporte para as informações contábeis, devido à falta de atualização dos quantitativos físico-financeiros (item 4.2.2)

Para a Corte de Contas, o valor contábil atribuído a bens imóveis ainda encontrava-se desprovido de um maior suporte técnico, em vista de que a existência de um sistema que pretende produzir um inventário imobiliário do Estado deveria servir de suporte ao menos para parte das contas contábeis. Ainda nessa linha, o TCE recomenda, portanto, a atualização dos quantitativos físico-financeiros no referido Sistema com vistas a que este sirva de suporte à informação contábil no subgrupo Bens Imóveis.

Neste contexto, é fundamental informar que a Secretaria de Administração – SAD – implementou, através da Secretaria Executiva de Administração, em 2014, o Projeto Mapeamento dos Bens Imóveis Estaduais, compreendendo a identificação, avaliação e regularização de aproximadamente 7.000 bens imóveis próprios catalogados em base de dados.

O referido projeto tem prazo de conclusão até dezembro de 2021 face à complexidade da temática, necessidade de contratação de pessoal e aquisição de equipamentos, deslocamentos, diversidade de atores externos envolvidos e precariedade dos documentos arquivados. O mapeamento dos bens imóveis consiste em:

- Fase 01 - Levantamento físico através de laudo de vistoria;
- Fase 02 - Avaliação patrimonial conforme novo regramento contábil;
- Fase 03 - Levantamento e regularização documental cartorária;
- Fase 04 - Cadastro do imóvel no PE-Integrado;
- Fase 05 - Destinação social do bem imóvel; e
- Fase 06 - Edição de mapa online de dados georreferenciados.

Importante destacar que a SAD, através do Ofício Circular SEADM nº 002/2014, solicitou a relação de todos os bens imóveis próprios sob a dependência



administrativa das secretarias de estado - na forma de relatório - incluindo cópia dos documentos (registros, escrituras etc.), com o fito de iniciar um processo de verificação, avaliação e controle de todos os imóveis próprios do Governo do Estado de Pernambuco, visando implementar as mudanças exigidas pelo processo de convergência contábil.

Adesivamente, através do Ofício Circular SEADM nº 001/2014, foi solicitada a relação de todos os contratos de locação, termos aditivos e contratos de cessão de bens imóveis de terceiros sob a dependência administrativa das Secretarias, na forma de relatório eletrônico, com o objetivo de abarcar todos os imóveis – próprios ou de terceiros – em uso pelas secretarias de estado.

De posse das informações disponibilizadas pelas secretarias somadas à carga inicial da base estadual, foram vistoriados (Fase 01), até o presente momento, 1.366 (um mil, trezentos e sessenta e seis) imóveis. Tais imóveis são afetados à Administração Direta, e estão localizados em 116 (cento e dezesseis) municípios.

A Fase 02 – Avaliação patrimonial conforme novo regramento contábil – contempla a elaboração de laudo técnico por profissional habilitado ou a validação das peças quando elaboradas por profissionais contratados. Até o momento foram avaliados 406 (quatrocentos e seis) imóveis próprios.

Adicionalmente, no final do ano de 2015 foi autorizada a contratação de 13 (treze) profissionais da área (avaliação e cartografia) para reforçar a equipe ao longo dos próximos 06 (seis) anos com o objetivo de entregar todo o patrimônio estadual avaliado até 2021.

A fase de levantamento e análise documental para regularização dos imóveis – fase 03 – está dividida em análise da documentação física/digital presente nos arquivos GGPAE, bem como da documentação recebida em razão da pesquisa junto aos cartórios e prefeituras. Em relação aos cadastros municipais, a Prefeitura da Cidade do Recife já foi acionada para equalizar as bases dos imóveis – ação em andamento. O mesmo será replicado para as demais prefeituras. A principal dificuldade nesse ponto é o nível informacional da base nos municípios, muitas vezes a base municipal não está disponível em sistema informatizado.



Em relação ao cadastro informatizado estadual SisImóveis, cumpre destacar a implantação do Sistema PE-Integrado - fase 04 – instituído pelo Decreto nº 40.222, de 24 de dezembro de 2013, com destaque para o inventário patrimonial de bens móveis, imóveis e material de consumo, com fulcro em seu artigo 10. Saliente-se que o módulo de patrimônio e almoxarifado foi implantado e já está sendo utilizado pela Secretaria de Administração e suas vinculadas – Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART e FUNAPE. O cronograma de implantação do sistema será ampliado em 2016 para os demais órgãos estaduais.

A nova ferramenta supracitada tem como escopo fornecer serviços técnicos, manutenção, suporte técnico, treinamento, operação assistida e disponibilização de código; prestação de serviços técnicos especializados de instalação e configuração de ambiente tecnológico, customização, implantação e migração de base de dados e integração com os sistemas corporativos do Estado de Pernambuco. O termo de referência foi elaborado com a colaboração dos atores envolvidos com o processo de convergência contábil no Estado, contribuindo para a adequação da ferramenta às regras contábeis.

A solução tecnológica, intitulada PE-Integrado, prevê a alocação dos bens em seus respectivos centros de custos. O módulo de patrimônio possui funcionalidades específicas para o atendimento às NBCASP, como o cálculo da depreciação dos bens móveis e imóveis, amortização dos bens intangíveis e exaustão dos bens exauríveis. Conta, ainda, com a funcionalidade de reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens.

O PE-Integrado possui a prerrogativa de tratar dos bens em todas as dimensões da cadeia logística, desde a requisição de compra, passando pelo processo licitatório (todas as modalidades licitatórias, incluindo compras diretas e dispensas/inexigibilidades), recebimento, controle e gestão de bens e materiais até a respectiva baixa patrimonial (fechando o ciclo de vida do bem).

Ademais, também permite entradas patrimoniais extraorçamentárias (como doações) e temporárias (como cessão) e o controle dos bens de uso comum do povo, como as rodovias estaduais por exemplo. Dessa forma, o PE-Integrado permite o controle efetivo de todos os bens com a sua valoração adequada às



exigências da NBCASP e aos normativos de controle vigentes em nosso ordenamento.

A função patrimonial dos bens imóveis estaduais (fase 05) é, prioritariamente, servir ao funcionamento das atividades inerentes à gestão pública estadual. O uso por outros entes, entidades ou pessoas físicas/jurídicas em geral será sempre secundário e desde que atenda ao interesse coletivo. Nessa seara, tem-se a priorização das demandas internas do governo objetivando diminuir as locações estaduais.

Por fim, a edição de mapa online de dados georreferenciados é a entrega final do projeto. Foi iniciado no ano de 2015 estudo na ferramenta de software livre – Quantum Gis programa de Sistema de Informação Geográfica com código aberto e licenciado sob a Licença Pública Geral GNU. A previsão é de que o lançamento dos dados georreferenciados dos imóveis situados na Região Metropolitana seja iniciado em 2016.

Os resultados trazidos por este novo modelo contribuirão para uma gestão mais efetiva dos bens, assim como a padronização e melhoria dos processos patrimoniais e, ainda, o atendimento às normas contábeis aplicadas ao setor público. Os benefícios provenientes da nova política patrimonial servirão como instrumento fortalecedor da Gestão Pública no estado de Pernambuco.

6.4. Indícios de liquidação feita erroneamente devido ao aumento, ao longo dos anos, da quantidade de cancelamento de restos a pagar processados (item 4.3.1.1)

O TCE observou que a anulação de Restos a Pagar é fato corriqueiro na administração pública e deve sempre ser efetuado quando necessário ao resguardo do interesse público. Trata-se, portanto, de anulação de compromissos cuja exigibilidade em algum momento foi afastada pela Administração. Cabe apenas observar-se que, em se tratando de Restos a Pagar processados, há implícita nessa anulação uma verificação de equívoco anterior, vez que, nesses casos (RP processados), a fase da liquidação já havia sido declarada como ocorrida oportunamente (por um agente da Administração). Ou seja, cada anulação de RP



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

inscrito originariamente como “processado” revela um erro anterior (atesto de recebimento de bem ou tomada de serviço indevido), devendo o estado atentar suas unidades gestoras para os procedimentos de efetiva verificação de recebimento de bens e tomada de serviços antes do ato administrativo da liquidação.

A propósito do decreto de encerramento, já é de praxe, para o Governo do Estado, orientar as unidades gestoras relativamente ao controle mais efetivo da liquidação e inscrição em restos a pagar. Além disso, vem sendo envidados esforços no sentido de promover um monitoramento concomitante dos cancelamentos, evitando pendências contábeis relevantes.

Em qualquer caso, o Estado estudará formas de aprimorar os seus sistemas e processos para reduzir a necessidade de cancelamentos de restos a pagar processados.

6.5. O saldo devedor de alguns contratos relevantes não fica demonstrado na contabilidade estadual de forma individualizada. O agrupamento de diversos contratos (em especial os de maior monta) pode prejudicar a transparência das informações da Dívida Fundada do Estado (item 4.3.2.1)

O TCE verificou que, na sistemática vigente até 2013, o maior contrato de financiamento mantido junto a Caixa Econômica Federal era individualizado em nível de conta corrente (era-lhe atribuído no e-Fisco um conta corrente cujo número era 2842). Com o novo PCASP, apesar de ainda ser possível atribuir-lhe essa individualidade, esse contrato foi agrupado a outros 26 contratos de financiamento mantidos junto à CEF (conta corrente 13 da conta contábil 2.2.2.11.01.01). A consequência prática disso é que é possível coletar na Contabilidade o saldo final devedor desses 27 contratos em conjunto, mas não é informada a posição individualizada de cada um desses contratos (sobretudo este, o Proinvest Finisa). Tal agregação, como assim percebido, pode prejudicar a transparência das informações da dívida fundada do estado.



Em um primeiro momento, é válido deixar claro que o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP em uso pelo Estado a partir do exercício 2014 apresenta padronização obrigatória definida pela União até o 5º nível, restando 2 níveis livres para definição pela Contabilidade do Estado, de acordo com o modelo de gestão e monitoramento da dívida adotado. Nem sempre é viável a adoção individualizada dos saldos por contrato, em função das regras de negócio do sistema e-Fisco, em associação às restrições contempladas no PCASP.

Deve ser salientado que o agrupamento de contratos trouxe significativos ganhos de produtividade devido à simplificação da execução da despesa realizada agora por critérios de dia de pagamento por instituição financeira, diferentemente da liquidação e pagamento individualizada dos mais de 140 contratos e subcontratos da Direta feitos anteriormente. E mesmo assim, dos cinco maiores contratos de operação de crédito do Estado acima de R\$ 1 bilhão, quatro deles tem um “grupo” com apenas um elemento corresponde a cada um desses contratos individualmente.

Atualmente no e-Fisco está em funcionamento o módulo da Dívida Pública (GDP) onde é possível obter todas as informações individualizadas por contratos do Estado (item 4.3.2.1)

Em qualquer caso, o Estado estudará uma forma de adaptar os seus sistemas e processos, conforme o detalhamento sugerido por este Tribunal.

6.6.O volume de amortizações do período se mostrou inferior ao volume de 2013. Ainda, pela primeira vez nos últimos exercícios, esse volume ficou aquém das variações patrimoniais passivas que incidem sobre a Dívida (item 4.3.2.2)

A Corte de Contas observou que o volume de amortizações do período R\$ 528,7 milhões se mostrou inferior ao volume de 2013. Importante verificar ainda que em 2014 este total de R\$ 528,7 milhões amortizado ficou, pela primeira vez nos últimos exercícios, aquém das variações patrimoniais passivas que incidem sobre a Dívida (R\$ 738,5 milhões). As amortizações da dívida contratual efetuadas no exercício de 2014 totalizaram R\$ 528.763.265,24 (15,2% inferior que os R\$ 624



milhões amortizados em 2013). Deste total, a parcela de R\$ 448.156.620,10 foi referente às amortizações da dívida interna e R\$ 80.606.645,14 às da dívida externa.

Para o Estado, a relação entre as amortizações e as variações patrimoniais passivas não podem ser examinadas em anos isolados, dado que ambas se referem a compromissos de longo prazo que podem variar circunstancialmente, de acordo com a conjuntura e as decisões da gestão. Importante frisar que esta diferença não implicou em descumprimento da regra de ouro ou do limite fiscal de endividamento.

6.7. O Balanço Patrimonial de 2014 deixou de evidenciar o passivo atuarial do estado, ao contrário do efetuado em exercícios anteriores, omissão essa carente de justificativa sustentável (item 4.3.3)

Segundo o TCE, em 2014, houve, como fato novo, uma modificação na forma de cálculo desse passivo no sentido de não mais aplicar a taxa de rentabilidade aos valores futuros devidos quando estes não se mostrarem incorporados. Essa modificação deu causa a que o déficit atuarial do estado para os próximos 75 anos saísse da ordem de R\$ 44 bilhões para R\$ 175 bilhões. O Estado se baseou, para tanto, em norma introduzida pela Portaria MPS 21, de 16/01/2013, que modificou a redação do inciso I do §3º do art. 21 da Portaria MPS 403, de 10/12/2008. Portanto, o tamanho contábil do passivo previdenciário do estado é algo ainda controverso, vez que as regras definidas pelo MPS quanto à adoção de taxa referencial, ou de desconto, de 0% a.a. (não mais admitidas taxas de 6% a.a.), são válidas para o Plano Financeiro a partir da efetiva segregação de massas financeira e previdenciária.

Ainda de acordo com o Tribunal, essa omissão não está embasada em qualquer dispositivo legal ou normativo federal ou estadual. Parte de interpretação equivocada de material denominado Perguntas e Respostas Frequentes postado no sítio eletrônico do MPS, que a certa altura estabelece uma hipótese na qual poderia ser reconhecido um “equacionamento de déficit atuarial”. Tal hipótese, todavia, não se enquadra na situação previdenciária do estado em 31/12/2014. Assim,



independentemente das razões que motivaram alteração de critérios de mensuração da dívida, definidos pelo Ministério da Previdência Social, e sua aplicabilidade no presente momento (em que a segregação de massas ainda não foi implementada no estado de Pernambuco), o valor acreditado pelo estado como “déficit atuarial” deve ser, em respeito ao Princípio contábil da prudência, ilustrado no seu balanço patrimonial consolidado, sob pena de se informar à sociedade uma situação patrimonial distorcida do que representa o seu conjunto de bens, direitos e obrigações.

Diante de tudo o que foi exposto, preliminarmente, cabe esclarecer que o registro dos saldos das provisões matemáticas no Balanço Geral do Estado em 2014 foi respaldado por competente parecer técnico do atuário independente, a partir de premissas evidenciadas em notas explicativas ao balanço e aos demonstrativos fiscais.

A partir do exercício de 2014, o Balanço Geral do Estado de Pernambuco adotou novos critérios para avaliação e mensuração de seus saldos, com priorização de visões patrimoniais coerentes com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, em relação às visões fiscais. O processo atende ao Cronograma Legal de Implantação estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, através das suas portarias respaldadas pela legislação de responsabilidade fiscal vigente no país. Mais que uma obrigação legal, essa adoção representou um grande passo na modernização em curso da estrutura contábil do Estado. Em consonância com essas visões patrimoniais, a maioria absoluta dos estados brasileiros questionou os critérios adotados para mensuração dos seus passivos atuariais, realizando debates e provocando seus atuários contratados, o que resultou na modificação do tratamento contábil adotado para valoração líquida dos respectivos passivos atuariais registrados. Basicamente, o que se questionou era se a projeção de pagamentos futuros de aposentadorias, mesmo que descontada a valor presente e apurada com base em estimativas de desembolsos líquidos para os próximos 75 anos, de acordo com premissas técnicas divulgadas, constituiria efetivamente **o valor necessário para liquidar a respectiva obrigação presente**. Como as provisões matemáticas estão apresentadas no grupo do passivo no Balanço Patrimonial, houve dúvidas se, da forma como



apuradas, representariam, adequadamente, seus passivos (***obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos já ocorridos, cujo pagamento se espera que resulte em saída de recursos da entidade, os quais são capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços***). De acordo com o item 45 da IPSAS 19 (International Public Sector Accounting Standards editadas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC)), ***a melhor estimativa do desembolso exigido para liquidar a obrigação presente é o valor que a entidade racionalmente pagaria para liquidar a obrigação na data do balanço ou para transferi-la para terceiros nesse momento.***

Essa revisão de conceitos teve respaldo também nas NBCASP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, que constituíram instrumentos imprescindíveis ao processo de convergência às normas internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, alinhadas às IPSAS. Nesse sentido, os balanços patrimoniais encerrados em 31/12/2014 apresentaram julgamentos de mensuração de ativos e passivos, à luz da ciência contábil para a apuração e evidenciação adequada dos seus saldos, em benefício da transparência. Esse esforço refletiu uma prevalência da essência sobre a forma, coerente com a NBCT 16.5 (RECONHECIMENTO E BASES DE MENSURAÇÃO OU AVALIAÇÃO APLICÁVEIS - 22. ***Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma***). Agora, por exemplo, é muito mais importante a evidenciação, nesse balanço patrimonial, das distinções entre as contas do circulante e do não circulante, do que as contas financeira e as permanentes (que foram reduzidas, no modelo oficial estabelecido, aos totais apurados, sem quaisquer detalhes). Da mesma forma, todas as transações devem ser adequadamente refletidas, independentemente da execução orçamentária. Ou seja, a execução orçamentária deve coerência às normas fiscais competentes, assim como a execução patrimonial deve coerência à essência das transações. Nesse contexto, com relação às regras estabelecidas para utilização da conta redutora “cobertura para insuficiência financeira” que gerou a redução do impacto patrimonial do passivo atuarial, há que ser considerado que a condição normativa para sua utilização, referida no relatório



de auditoria, evidencia uma regra inócua do ponto de vista da essência patrimonial, já que a não implementação efetiva da segregação de massas pelo estado de Pernambuco apenas evidencia que todos os servidores atuais encontram-se sujeitos ao regime de repartição simples, com as suas aposentadorias futuras garantidas por lei estadual. Conforme nota explicativa constante do Balanço Geral do Estado relativo ao exercício de 2014, *como o Plano de Previdência Complementar ainda não foi criado, não está definida a data que determinará a segregação de massas. Desta forma, para os resultados atuariais oficiais não foram estimadas reservas para o FUNAPREV – Fundo Previdenciário e todos os atuais servidores ativos, aposentados e pensionistas, foram considerados pertencentes ao FUNAFIN – Fundo Financeiro*. Ou seja, a funcionalidade da referida conta redutora não se restringe aos valores efetivamente aportados pelo Estado (que devem apresentar-se no subgrupo das disponibilidades, conforme MCASP da STN), mas sim à adequada evidenciação do parecer do atuário independente, conforme pode ser constatado nos balanços patrimoniais, levantados em 31/12/2014, da maioria absoluta dos estados brasileiros, que adotaram o mesmo entendimento.

Para o exercício findo em 31/12/2015, está prevista a complementação do processo de evidenciação dos passivos previdenciários do Estado, através de constituição de provisão patrimonial que evidencie a estimativa mais adequada do **valor necessário para liquidar a respectiva obrigação presente**. Essa provisão resultará num melhoramento da transparência, pela adequada evidenciação do desequilíbrio atuarial no Balanço Geral do Estado.

6.8. Recomendações de relatórios anteriores: Envidar esforços para evitar divergências de informações no demonstrativo da dívida fundada (status: não implementada) (item 12.14)

O Tribunal expôs, no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações”, recomendações emanadas dos Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercícios 2011 e 2012 (Processos TC1202764-9 e 1301899-1, respectivamente) sobre a necessidade de se envidar esforços para evitar divergências de informações no demonstrativo da dívida fundada.



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

O Governo do Estado informa que providências vêm sendo tomadas para o aprimoramento da apresentação do demonstrativo da dívida fundada.



7. GESTÃO FISCAL (Capítulo 5)

7.1. Pernambuco demonstrou o menor avanço proporcional da RCL em valores nominais em relação ao Estado do Ceará e da Bahia, quando comparado o ano de 2014 ao ano anterior (item 5.1)

Sobre a apuração da Receita Corrente Líquida (RCL), o Relatório do TCE revelou que, dos três maiores estados da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), Pernambuco demonstrou o menor avanço proporcional quando comparado o ano de 2014 ao ano anterior (2013), tendo obtido 7,58% de elevação (a valores nominais) ante 8,43% do Ceará e 12,09% da Bahia. Os dois estados extremos mostraram, por sua vez, variação de 4,76% (São Paulo) e 13,88% (Amapá). No período integral (2010 a 2014), os crescimentos dos três maiores estados nordestinos se mostraram equivalentes.

Levando-se em consideração apenas a variação de um exercício para outro, em vez de uma série histórica, o Governo do Estado entende que a comparação entre os Estados da Região Nordeste (CE, PE e BA) carece de representatividade para um posicionamento mais acurado. Se, por exemplo, ao fazer a comparação entre os mesmos Estados, tomando como referência o crescimento do exercício 2012 para o exercício 2013, verifica-se que Pernambuco apresentou um crescimento de 10%, ao passo que a Bahia cresceu apenas 6,8% e o Ceará, 9,5%.

Todavia, ao ser feita a comparação do crescimento acumulado entre o exercício de 2014 em relação ao exercício de 2010, afere-se que os Estados da Região Nordeste tiveram um crescimento muito próximo entre si, com o Ceará apresentando crescimento de 49,1%, Pernambuco, 48,5%, e a Bahia, 48,9%, enquanto que São Paulo, o Estado mais forte economicamente, cresceu apenas 36,16%, neste mesmo período.



7.2. Disponibilidades líquidas negativas em 07 fontes de recursos, mormente na fonte 0101 (item 5.2)

O TCE afirmou que o saldo total de disponibilidades líquidas do Estado (R\$ 1,25 bilhão) é de fato ilustrado de forma global na sua contabilidade, mas quando questionado a que fontes de recursos este valor total discriminadamente estaria vinculado, a mesma contabilidade fornece como informação situações de empréstimos entre fontes diversas sem perspectivas de regularização num curto prazo. Identificou-se quanto a isso que sete fontes de recursos apresentavam saldo negativo (invertido) quando somadas as linhas do Poder Executivo (administração direta e indireta), a saber: 101, 241, 117, 243, 248 e 271. O maior exemplo desse fato reside no saldo contábil da fonte 0101.

Ainda frisou-se que, à exceção das fontes de recursos ordinários 0101 e 0241, que são fontes não vinculadas, todas as demais têm destinação específica, sujeitas à verificação de suas aplicações conforme as normas que as criaram.

O Governo do Estado defende que se trata de recursos da fonte 101 – recursos ordinários do Estado, portanto, livres de utilização, que estão sendo utilizados para compensar atrasos na liberação de recursos de outras fontes que têm destinação específica. Assim, de pronto, elimina-se qualquer ato de ilegalidade por parte dos seus gestores.

A destinação de recursos da fonte 101 para outras fontes de recursos com objetivos específicos, oriundos de operações de crédito, em sua maioria, e do Orçamento Geral da União (OGU), faz-se necessária para evitar que investimentos e programas necessários ao desenvolvimento econômico e social do Estado e dos seus cidadãos sofram longos e duradouros períodos de paralisação, em virtude de significativos atrasos nas liberações destes recursos por motivação alheia à vontade do Governo de Pernambuco.

A fim de se manter os saldos em fontes invertidas em níveis baixos e até mesmo eliminar tal inversão ao longo de vários exercícios, pretende-se estabelecer rotina permanente de ajuste de fontes de um exercício em relação ao anterior.



Adicionalmente, cumpre esclarecer que, sobre o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não resta dúvida de que ao final de 2014, havia sim recursos suficientes para honrar a totalidade de obrigações líquidas deixadas pela gestão de 2014, dado que o demonstrativo apresenta saldos positivos globais, compensando-se os saldos negativos das fontes financiadoras, e não vinculadas, com os saldos positivos das fontes vinculadas, demonstrando que as primeiras financiaram temporariamente as últimas, com o objetivo de evitar prejuízos maiores para as ações governamentais.

7.3. Detalhamento das disponibilidades financeiras divergente das exigências do STN (item 5.2)

O TCE defendeu que com a edição da Portaria STN 462/2009, de 05/08/2009, que introduziu novo modelo do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, este passou a determinar expressamente a discriminação de tais disponibilidades por fontes de recursos, já para o exercício de 2010.

Ademais, alegou que para efeito de análise do artigo 42, da LRF, a apuração da disponibilidade de caixa há que observar as disposições contidas no artigo 50, inciso I, artigo 8º, parágrafo único e art. 43 da LRF, c/c artigo 4º, *caput*, da lei Estadual 12.760/2005, e, mais recentemente, a Norma Técnica 73/2011 COSIF/STN. Assim, ao contratar uma obrigação qualquer (que representará uma obrigação de pagamento), o gestor deve, antes, verificar não as disponibilidades de caixa totais, mas sim a parcela de disponibilidades que possa ser utilizada para aquele compromisso.

Ainda de acordo com o observado pelo Tribunal, o Balanço Geral do Estado de 2014 trouxe agrupamento de fontes, resultando detalhamento em nível divergente do normatizado. Em termos práticos, o demonstrativo informaria novos saldos negativos acaso fossem neles ilustrados os saldos individuais de todas as fontes vinculadas (as fontes 243, 248 e 271, por exemplo, tinham saldo invertido ao final de 2014, os quais não aparecem, vez que foram agrupados a outras fontes com saldos positivos). Mesmo tendo sido utilizado o agrupamento de fontes, ainda restou evidenciado o saldo negativo na linha Recursos Ordinários e Demais Recursos Não Vinculados.



O Governo do Estado pontua que a interpretação dada pelo TCE quanto à necessidade de apresentação da disponibilidade de caixa por fonte de recursos não é pacífica.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), vigente na ocasião, prevê a apresentação por recurso vinculado, da qual se depreende a necessidade de destacar a espécie de vinculação e não necessariamente a fonte de recurso. Esse entendimento é partilhado por diversos Estados da Federação.

O Estado de São Paulo, por exemplo, no mesmo ano de 2014, desdobrou os seus recursos vinculados em: Recursos Vinculados Estaduais, Recursos dos Fundos Especiais de Despesa, Recursos Vinculados Federais e Recursos Vinculados a Operações de Crédito, sequer destacando os recursos atrelados à Saúde e à Educação. Outro exemplo de interpretação divergente é o caso do Rio de Janeiro, em que a vinculação utilizada em 2014 foi por instituição bancária em que o recurso se encontra depositado: 001 - Banco do Brasil, 004 - Banco do Nordeste, 104 - Caixa Econômica Federal, 341 - Banco Itaú.

7.4. Elevação da Dívida Consolidada Líquida (item 5.3)

O TCE relatou que o Demonstrativo da Dívida Consolidada mostra que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do estado alcançou 57,89% da RCL ao final do exercício de 2014.

Consultado o saldo da DCL ao final do exercício de 2014 em uma série histórica de cinco anos, observou-se que este elemento patrimonial vem apresentando tendência de crescimento real, especialmente após os dados dos três últimos exercícios (acima da variação inflacionária do mesmo período). Dessa forma, verificou-se que, ao final de 2011, esse percentual era de 38,34%, passou a 45,75% ao término de 2012, 52,76% ao final de 2013, vindo, finalmente a alcançar em 2014 os 57,89% acima mencionado.

De fato, a Dívida Consolidada Líquida teve significativo aumento nos últimos três exercícios até o de 2014. O referido aumento decorreu tanto de uma política bem-sucedida de captação de recursos por parte do Estado de Pernambuco, quanto



pela política de majoração dos investimentos públicos praticada pelo Governo Federal.

Diante da grande oferta de crédito de longo prazo a baixo custo, o Governo do Estado optou por uma estratégia mais agressiva de captação de recursos, explorando o largo espaço fiscal disponível e as condições favoráveis destes empréstimos. Os investimentos decorrentes foram aplicados majoritariamente no desenvolvimento econômico e social do Estado, em áreas prioritárias para a população, como recursos hídricos, desenvolvimento econômico, mobilidade urbana, saúde e transporte. A tabela seguinte apresenta os investimentos financiados por operações de crédito, de 2010 a 2014, por função:

Tabela 8: Investimentos financiados com operações de crédito, de 2010 a 2014, por função

Função	Em R\$ milhões	
	Liquidado	%
17 – SANEAMENTO	897,07	13,8%
22 – INDÚSTRIA	837,91	12,9%
15 – URBANISMO	725,78	11,2%
10 – SAÚDE	648,02	10,0%
26 – TRANSPORTE	642,67	9,9%
OUTROS	2.746,44	42,3%
TOTAL	6.497,88	100,0%

Fonte: e-Fisco

Importante frisar que, apesar do aumento em relação aos anos anteriores, os níveis de comprometimento, ao final de 2014, são inferiores aos níveis de comprometimento encontrados em 2006, conforme o gráfico a seguir:



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

ESTADO DE PERNAMBUCO

Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida

Valores em % da Receita Corrente Líquida

LIMITE LEGAL: 200%

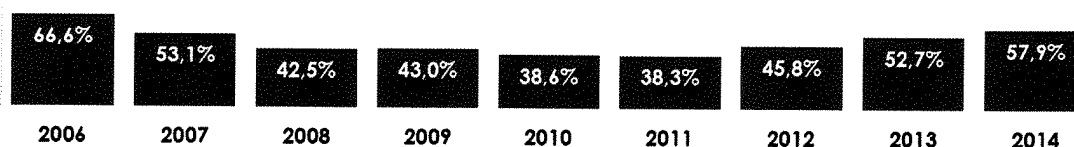


Gráfico 1: Representatividade da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida
Fonte: SEFAZ, Janeiro, 2016.

7.5. Crescimento das Despesas com Pessoal, concentrado no Poder Executivo (item 5.7)

No que tange à representatividade das despesas de pessoal sobre a RCL, o TCE indicou que, comparativamente ao exercício anterior (2013), houve o avanço do percentual de comprometimento de 53,55% para 55,03%. O crescimento se deu em razão principalmente do crescimento da despesa bruta com pessoal em níveis superiores ao crescimento percentual da RCL.

Ademais, constatou-se que o aumento nas despesas com pessoal, de cerca de R\$ 1 bilhão, foi em grande parte concentrado no Poder Executivo (R\$ 7,71 bilhões em 2013 para R\$ 8,54 bilhão em 2014). Foi verificado que o Poder Executivo aumentou seu percentual de comprometimento de 44,90%, em 2013, para 46,24%, em 2014.

É válido esclarecer que, ao final do exercício de 2014, mesmo com o comprometimento da Despesa com Pessoal saltando de 53,55% para 55,03% da RCL, principalmente em decorrência do crescimento de 15,15% na Despesa Bruta com Pessoal, o Governo de Pernambuco manteve-se abaixo do limite máximo de 60% preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.



A elevação do referido percentual, que se concentrou mais no âmbito do Poder Executivo, deu-se em virtude dos impactos de acordos salariais feitos com diversas categorias de servidores, com efeitos financeiros decorrentes da aplicação de índices de reajustes ao longo de vários exercícios. Ademais, a RCL projetada para os respectivos exercícios não se realizou como previsto, principalmente no exercício de 2014, com crescimento de apenas 9,14%.

7.6. Não alcance do Resultado Primário, conforme meta fiscal definida na LDO (item 5.8)

O Relatório do TCE revelou que, conforme informado pelo Demonstrativo do Resultado Primário (quadro 44 do Balanço Geral do Estado), relativo ao exercício de 2014, o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no citado exercício, déficit primário de R\$ 2,06 bilhão, e, como tal, não conseguiu atender a Meta Fiscal fixada na LDO, que para 2014 definiu uma meta de superávit de até R\$ 603.610.300,00. Além disso, o não alcance de metas definidas na LDO também havia sido verificado no exercício de 2013 e anteriores.

O Governo do Estado elucida que tal resultado pode ser explicado, principalmente, pela frustração do valor a alcançar na Receita Primária. A receita realizada foi de R\$ 26,45 bilhões, 95,14% do previsto na LDO (R\$ 27,80 bilhões) e na compatibilização promovida pela LOA (R\$ 27,84 bilhões). A frustração maior se deu na realização das Receitas de Transferências, orçadas em R\$ 5,6 bilhões e realizadas em R\$ 4,3 bilhões.

Outro componente determinante para o resultado obtido pode ser explicado pelo baixo crescimento do ICMS, principal fonte de financiamento do Orçamento Estadual. O comportamento da receita acumulada do ICMS no primeiro quadrimestre de 2014 (9,8%) indicava, conforme gráfico mais adiante (incluído no ponto “Não cumprimento das Metas 2 e 4 do PAF”), que a meta seria cumprida sem dificuldades. Contudo, a desaceleração da economia a partir do segundo quadrimestre de 2014 afetou significativamente o desempenho da receita do ICMS no ano, que se encerrou com um crescimento de apenas 8,3% em relação a 2014.



Apesar do não cumprimento da meta de Resultado Primário, o Governo de Pernambuco manteve o equilíbrio fiscal do Estado, tendo encerrado o Exercício 2014 com uma Disponibilidade Líquida de Caixa.

7.7. Elevação da Dívida Fiscal Líquida Previdenciária (item 5.9)

O Tribunal de Contas demonstrou que o exercício de 2014 apresentou, a preços correntes, uma elevação de 298,4% da Dívida Fiscal Líquida Previdenciária do Estado. Outrossim, ressaltou que a elevação foi em níveis acima do esperado em razão da alteração de critérios de mensuração de obrigações previdenciárias futuras, em resolução do Ministério da Previdência Social, interpretação essa efetuada pelo estado em vista da iminência da implantação de segregação de massas previdenciárias.

Nesse contexto, é importante destacar que a nota explicativa nº 27 às demonstrações contábeis contemplou, pormenorizadamente, as razões da elevação da dívida fiscal líquida previdenciária do Estado, ressaltando que a elevação em níveis acima do esperado decorreu da alteração de critérios de mensuração de obrigações previdenciárias futuras, mas não apenas em função da iminência da implantação de segregação de massas previdenciárias. A variação expressiva no valor apresentado da dívida previdenciária se deu pela adoção pelo Estado de Pernambuco, em 2014, de nova abordagem para reconhecimento de seus passivos patrimoniais, em decorrência das novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

Pela abordagem anterior, era aplicada uma taxa de desconto de 6% ao ano sobre os valores dos benefícios previdenciários projetados para os próximos 75 anos, objetivando apuração a valor presente desses benefícios. Desta forma, considerando-se este desconto, o passivo atuarial foi calculado em R\$ 44 bilhões a valor presente de dezembro de 2013.

Com a nova abordagem, para demonstração dessa dívida atuarial, não dívida patrimonial, a taxa utilizada de desconto sobre os valores projetados para os próximos 75 anos passou a ser de 0%. Sem o desconto, portanto, o passivo atuarial



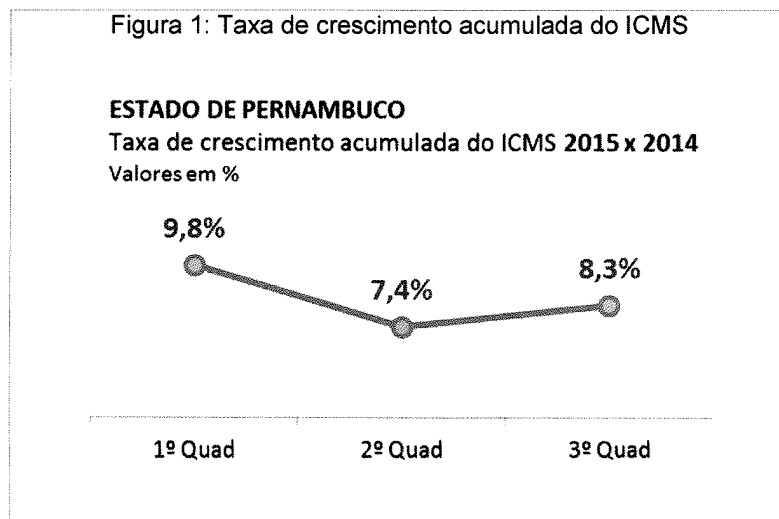
foi calculado em R\$ 175,4 bilhões em dezembro de 2014. O resultado, portanto, decorre meramente da alteração do critério de avaliação e não de aumento do passivo.

Esta mudança também ocorreu porque a hipótese de reposição de massa para o fundo financeiro (FUNAFIN) deixou de ser adotada, com a proximidade da implementação do fundo previdenciário (FUNAPREV) em regime de capitalização e da Previdência Complementar, aos quais ficarão vinculados os futuros servidores do Estado.

7.8. Não cumprimento das metas 2 e 4 do PAF (item 5.10)

No que concerne aos compromissos assumidos entre o Governo do Estado e a União, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), o TCE evidenciou que, das seis metas fiscais imputadas ao estado, houve o reconhecimento, pelo estado, do não atendimento das metas 2 (Resultado Primário > - R\$ 1,128 bilhão) e 4 (Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 14,104 bilhões) pactuadas em prol do equilíbrio das contas públicas.

No âmbito do questionamento abordado, é importante frisar que a meta de crescimento do ICMS, principal componente do indicador em questão, era de 8,7% em 2014. Como comentado anteriormente (ponto “Não Alcance do Resultado Primário”), o comportamento da receita acumulada do ICMS no primeiro quadrimestre de 2014 (9,8%) indicava que a meta seria cumprida sem dificuldades, conforme ilustra o gráfico seguinte:





Entretanto, a desaceleração da economia a partir do segundo quadrimestre de 2014 afetou significativamente o desempenho da receita do ICMS no ano, que se encerrou com um crescimento de apenas 8,3% em relação a 2014.

7.9. Recomendações de relatórios anteriores: Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional (status: implementada parcialmente) e Regularizar o histórico problema do controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos para que se possa melhor controlar as despesas dos restos a pagar não processados (status: implementada parcialmente) (item 12.5)

O Tribunal expôs no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações” recomendação emanada dos Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercícios 2011 e 2012 (Processos TC1202764-9 e 1301899-1, respectivamente), que se encontra implementada parcialmente, sobre a necessidade de envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

De igual modo, o TCE apontou no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações” recomendação emanada do Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2010 (Processo TC1103199-2), que também se encontra implementada parcialmente, para regularizar o histórico acerca da dificuldade do controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos a fim de que se possa melhor controlar as despesas dos restos a pagar não processados.

O Governo do Estado argumenta que, como informado na justificativa apresentada quando da prestação de contas do exercício de 2013, os resultados esperados ainda não foram totalmente atingidos, por se tratar de distorções constituídas ao longo de anos, bem como da necessidade de utilização de recursos ordinários para compensar os atrasos em liberações de outras fontes com aplicação



específica, com o objetivo de não prejudicar a implementação de investimentos e a realização de programas essenciais à população.

Nesse sentido, o Governo vem envidando esforços para a sua plena regularização, como também estuda a implementação de uma rotina de ajustes no saldo contábil “interfontes”, semelhante à realizada nos exercícios de 2013 e 2014, com vistas a impedir ocorrências futuras de permanente elevação de saldos invertidos nas fontes, principalmente daquelas vinculadas a operações de crédito e convênios, que sempre sofrem atrasos nas liberações.

7.10. Recomendações de relatórios anteriores: Aprimorar os métodos de elaboração das metas de resultados primário e nominal, evitando discrepâncias relevantes quando comparados com os resultados alcançados (status: não implementada) e Adotar monitoramento adequado das metas fiscais relativas aos resultados primário e nominal, para que não haja, ao final do exercício, incongruências significativas (status: não implementada) (item 12.12)

O Tribunal expôs, no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações”, recomendações emanadas dos Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercícios 2011 e 2012 (Processos TC 1202764-9 e 1301899-1, respectivamente). Foi observado que não se encontram implementadas as recomendações: (i) de aprimorar os métodos de elaboração das metas de resultados primário e nominal, evitando discrepâncias relevantes quando comparados com os resultados alcançados; (ii) e de adotar monitoramento adequado das metas fiscais relativas aos resultados primário e nominal, para que não haja, ao final do exercício, incongruências significativas.

No Balanço Geral do Estado do Exercício, findo em 31/12/2015, serão apresentados os demonstrativos de Resultado Primário e Nominal nas versões “com” e “sem” os impactos da Programação Piloto de Investimentos (PPI), para fins de se eliminar as incongruências relativas aos relatórios das metas fiscais. Dessa



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

forma, as metas serão monitoradas com base nas duas visões dos resultados de modo a evitar incongruências significativas.



8. EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

8.1. Baixo IDEPE referente ao Ensino Fundamental – Anos Iniciais (itens 6.4.3 e 6.8.3)

O Relatório do TCE observou que, para os níveis de ensino avaliados (Ensino Fundamental – Anos Iniciais, Ensino Fundamental – Anos Finais e Ensino Médio), o IDEPE, embora baixo, tendo em vista que varia na escala de zero a dez, vem crescendo ao longo dos anos, tendência quebrada em 2014 pelo Ensino Fundamental – Anos Iniciais, que apresentou nota do índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) um pouco menor em relação a 2013. Ademais, identificou-se, também, que as Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM) apresentaram rendimento muito baixo, exibindo IDEPE abaixo de 3,00 em 2014.

O Governo do Estado argumenta que, considerando a série histórica do IDEPE (2008 a 2014), percebe-se que, nos anos iniciais, Pernambuco avançou 21,62%, passando de 3,7, em 2008, e para 4,5, em 2014³. Vale salientar, inclusive, que o resultado alcançado pelos anos iniciais em 2014, no IDEPE, é equivalente à meta projetada pelo MEC para o Estado atingir no IDEB em 2015. Nesse contexto, Pernambuco tem superado, em todos os anos, a meta estipulada pelo MEC para alcance de resultado no IDEB, conforme se depreende do gráfico exposto a seguir:

³ Conforme dados constantes na página 179 do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – Exercício de 2014.

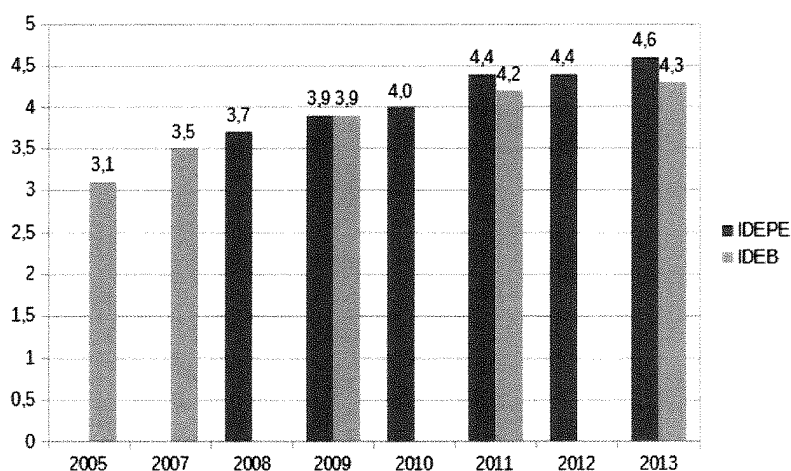


Gráfico 2: IDEB Ensino Fundamental – Anos Iniciais – Rede Estadual
Fonte: Relatório Anual de Ação do Governo de Pernambuco (RAG) 2014

Em 2014, comparando o número de estudantes matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas da rede estadual (13.431) com o total de estudantes matriculados nesse nível de ensino em todas as escolas públicas no estado (567.824), percebe-se que aquele corresponde a apenas 2,37% do total de educandos.

Destaca-se que o total de estudantes matriculados no ensino fundamental - anos iniciais das escolas da rede estadual (13.431), em 2014, é de apenas 2,05%. Portanto, o Ensino Fundamental em sua grande maioria está sob responsabilidade direta do município.

Ressalte-se que, desde 2007, o quantitativo de estudantes matriculados nos anos iniciais da rede estadual de educação vem diminuindo gradativamente devido, principalmente, ao processo de municipalização do ensino fundamental, que vem sendo implementado pelo Estado de Pernambuco, em parceria com os municípios, buscando atender ao que preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 9.394/96):

Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.





Apesar disso, comprometida com a garantia do ensino para todos e para cada um, a Secretaria de Educação de Pernambuco tem envidado esforços para buscar parcerias que possam fortalecer o ensino público ofertado pelos municípios. Em agosto de 2015, o Governo do Estado premiou os municípios de Quixaba, Triunfo e Tuparetama, por obterem, em ordem decrescente, os melhores resultados no IDEPE – Anos Iniciais.

Nos próximos anos, o Estado trabalhará para fortalecer o apoio às gestões municipais. Assistência técnica, pedagógica, de gestão e oficinas para estímulo à qualificação da criança serão algumas ações de apoio aos municípios a serem desempenhadas pelo Estado, que possibilitarão o acompanhamento do desenvolvimento do estudante da rede municipal desde a alfabetização até o final do ensino fundamental.

Ademais, importa ressaltar que a LDB prevê que cabe aos Estados oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que demandarem, e é nesse nível de ensino que Pernambuco vem se destacando.

Reforço na equipe pedagógica, eleição para escolha dos diretores das unidades escolares, definições de metas para o IDEPE no início do ano letivo, disponibilização de professores para oferta de reforço nas escolas, aumento no quantitativo de formações continuadas *in loco*, distribuição de equipamentos tecnológicos para escolas e alunos, ampliação da rede de escolas técnicas e de referência e envio de alunos para cursos de intercâmbio são algumas das ações implementadas pelo Estado que buscam melhorar a qualidade do ensino.

A criação do Pacto pela Educação, em 2011, trouxe uma série de mudanças que proporcionaram melhoria na rede estadual de ensino. Pernambuco adotou uma política de gestão com aferição bimestral de resultados e monitoramento de indicadores educacionais. Com isso, o acompanhamento das escolas se tornou mais próximo e a capacidade da gestão identificar os principais problemas das escolas aumentou expressivamente.

Essas ações permitiram que Pernambuco apresentasse elevado crescimento no IDEB no ensino médio, passando a atingir a meta de 2015 (3,6) ainda em



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

2013, e tornando-se o 4º melhor desempenho do país, como se pode visualizar no gráfico a seguir:

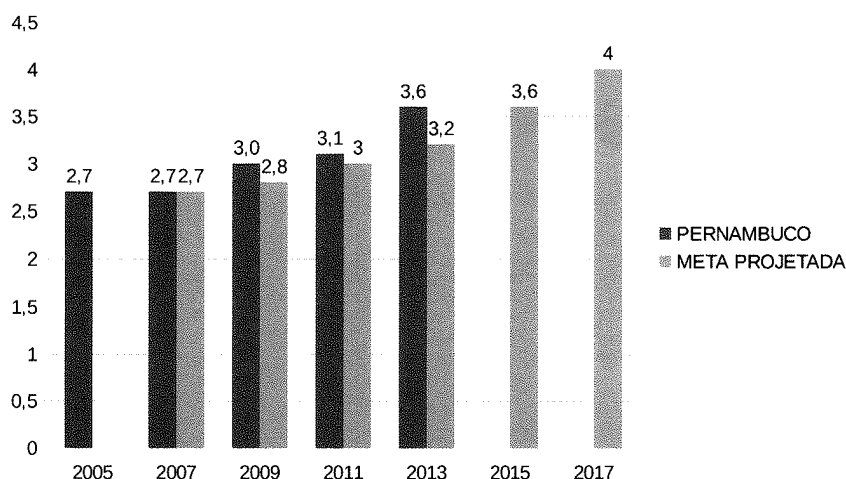


Gráfico 3: IDEB Ensino Médio – Rede Estadual

Fonte: Relatório Anual de Ação do Governo de Pernambuco (RAG) 2014

Os bons resultados observados no IDEB, para o Ensino Médio, tem se repetido no IDEPE, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

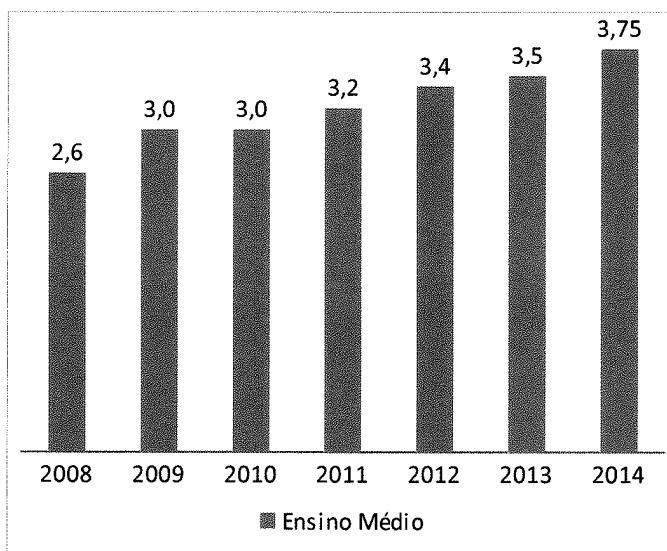


Gráfico 4: Série Histórica IDEPE – Ensino Médio - Pernambuco

Fonte: Secretaria de Educação PE – CAEd/UFJF

Por último, visando responder em completude ao questionamento do TCE, informa-se que sobre as escolas de referência tópico especial tratará da temática



mais adiante, considerando a recomendação de relatórios anteriores exposta no “Capítulo 12 - Monitoramento das Recomendações”.

8.2. Taxa de distorção Idade-Série de Pernambuco maior que a do Brasil (item 6.4.5)

Sobre a temática abordada, o TCE comentou que, no período de 2009 a 2014, Pernambuco tem taxa de distorção maior que a do Brasil. Em relação à Região Nordeste, Pernambuco vem apresentando, a partir do ano de 2012, uma taxa de distorção Idade-Série menor.

Entretanto, de acordo com os dados extraídos do INEP, embora a taxa de distorção Idade-Série de Pernambuco no ensino fundamental seja maior que a média nacional, é possível observar que ela é menor que a média da região Nordeste. Além disso, desde 2010, a taxa de distorção Idade-Série no ensino fundamental, em Pernambuco, vem sendo reduzida gradativamente. Consequentemente, a diferença entre as taxas de Pernambuco e do Brasil também sofreu decréscimo ao longo desses anos, conforme detalhamento da tabela seguinte:

Tabela 9: Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental Rede Estadual

ANO	Percentual (%)		
	BRASIL	NORDESTE	PERNAMBUCO
2009	24,8	38,1	39,0
2010	25,0	40,5	39,2
2011	24,2	40,2	38,6
2012	23,4	40,3	37,3
2013	22,3	40,1	35,8
2014	21,6	40,1	34,8

Fonte: MEC/INEP

Vale ressaltar que Pernambuco foi o 7º Estado da federação que mais reduziu a taxa de distorção Idade-Série no ensino fundamental e o 1º do nordeste, quando comparados os anos de 2010 e 2014, estando à frente, inclusive, de estados como Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, conforme se depreende da leitura da próxima tabela:

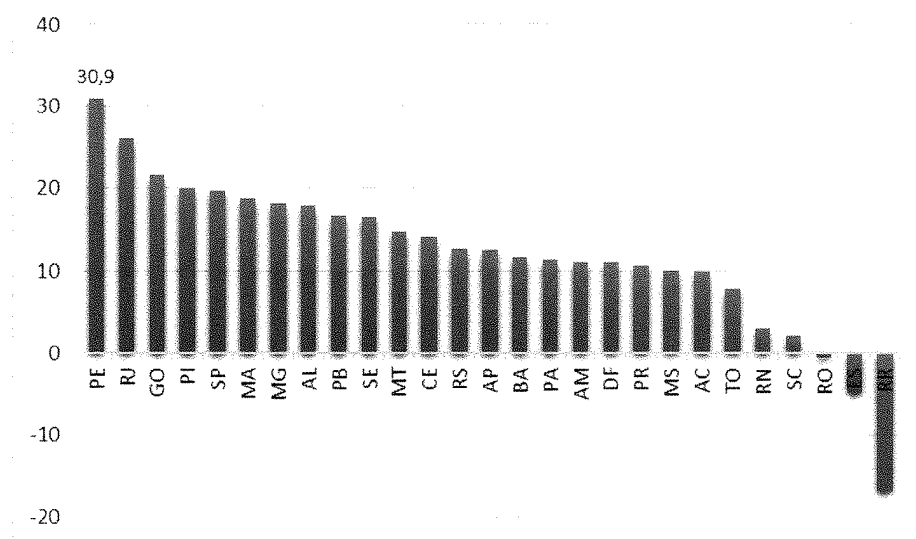


Tabela 10: Variação da Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental

ESTADO	Percentual (%)		DIFERENÇA
	2010	2014	
MT	20,5	4,8	76,6
MG	22,4	16,4	26,8
AM	36,2	26,9	25,7
GO	31,5	26,1	17,1
SP	10,1	8,9	11,9
PR	23,8	21	11,8
PE	39,2	34,8	11,2
SC	19,3	17,5	9,3
PB	40,3	37,3	7,4
PA	44,2	41,4	6,3
RJ	46,3	43,7	5,6

Fonte: MEC/INEP

Quanto à taxa de distorção Idade-Série no ensino médio, Pernambuco foi o Estado que mais teve redução, quando comparados 2010 e 2014 (30,9%), como pode se visualizar a seguir:



Fonte: MEC/INEP



Além disso, analisando-se o gráfico da página 186 do Relatório do TCE, percebe-se que a redução é constante e gradativa ano a ano, passando a ser menor do que a média do nordeste, a partir de 2012, e com uma projeção de alcançar a média do Brasil em 2016 (considerando-se as linhas de tendência em uma projeção linear para o Estado e o Brasil).

Vale frisar, também, que a diferença observada entre o Estado e o Brasil, a taxa de distorção Idade-Série no ensino médio de 2014 (5,7%), já é bem menor que a observada em 2010 (15,7%), como pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela 11: Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Médio Rede Estadual

ANO	Percentual (%)		
	BRASIL	NORDESTE	PERNAMBUCO
2009	38,1	48,9	53,3
2010	38,3	50,9	54,0
2011	36,5	48,2	49,1
2012	34,8	46,0	44,4
2013	33,0	43,4	40,1
2014	31,6	41,9	37,3

Fonte: MEC/INEP

8.3.Taxa de aprovação do Estado de Pernambuco inferior à média nacional e de reprovação superior à média da rede estadual do Brasil, no que concerne ao Ensino Fundamental (item 6.4.4)

O Relatório do TCE comentou que a taxa de aprovação no ensino fundamental do Estado de Pernambuco (85,0%), ano 2014, foi superior às dos estados de Bahia, Sergipe, Alagoas, Pará, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Piauí, Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Paraná, Rondônia, Tocantins e Ceará. Ela também foi superior à média da rede estadual da Região Nordeste no referido ano (76,6%) e inferior à média nacional (87,5%).

Ademais, o Tribunal de Contas verificou que a taxa de reprovação no Ensino Fundamental do estado de Pernambuco (12,6%), ano 2014, foi superior às dos estados do Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais, Acre, Amazonas, Goiás, Santa Catarina, Ceará e Roraima. Conforme dados do MEC/INEP, ela foi inferior à média



da rede estadual da Região Nordeste (17,7%) e superior à média da rede estadual do Brasil (9,8%).

Sobre o assunto, o Governo do Estado defende que a taxa de rendimento escolar deve ser analisada no contexto das taxas de aprovação, reprovação e abandono. Nesse sentido, destaca-se que Pernambuco vem apresentado uma evolução significativa quanto à redução da taxa de abandono.

No ensino médio, Pernambuco possui a escola mais atrativa do Brasil, apresentado a menor taxa de abandono (3,5%). Adicionalmente, analisando-se a série histórica 2007-2014, conforme gráfico a seguir, percebe-se que o estado saiu da última colocação no ranking para o primeiro lugar. Em se tratando do ensino fundamental, Pernambuco ocupa a quarta posição do ranking nacional, com uma taxa de 2,4%, saindo também da penúltima colocação em 2007, conforme pode-se observar a seguir:

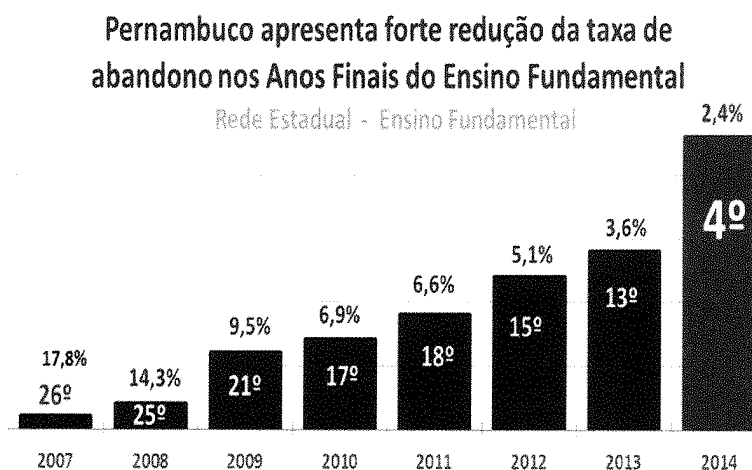
Gráfico 6: Ranking Nacional com Menor Taxa de Abandono do Ensino Médio Rede Estadual



Fonte: INEP



Gráfico 7: Redução da Taxa de Abandono nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental Rede Estadual



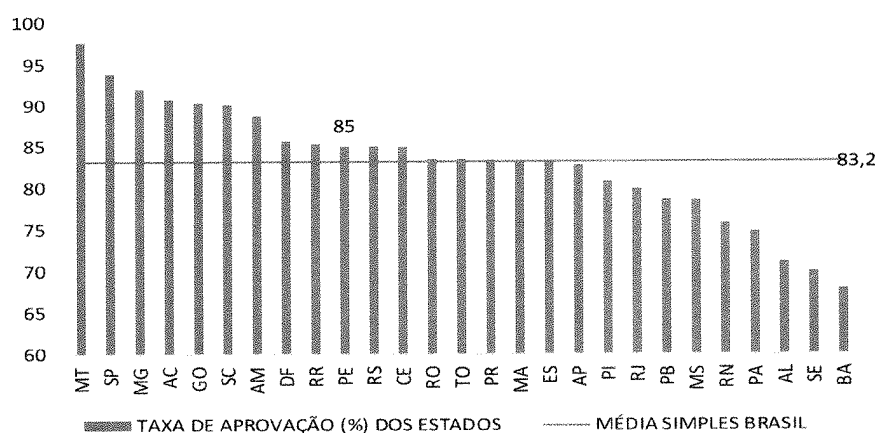
É fato que a taxa de aprovação no ensino fundamental de Pernambuco (85%) está ligeiramente abaixo da taxa do Brasil (87,5%) e que a taxa de reprovação (12,6%) está acima da nacional (9,8%). Porém, quando analisado minuciosamente, percebe-se que os resultados das taxas de aprovação e reprovação dos estados da federação apresentam um desvio padrão elevado (de aproximadamente 7,2% e 5,55%, respectivamente) e que, por ser um indicador calculado através de ponderação, estados como SP e MG, que têm taxa de aprovação acima de 92% e taxa de reprovação abaixo de 6%, e possuem um número total de matrículas no ensino fundamental elevado, em torno de 9 (SP) e 5 (MG) vezes maior que o de PE, influenciam sobremaneira as taxas de aprovação e reprovação do Brasil.

Isso é confirmado quando, na taxa de aprovação média dos estados, Pernambuco passa a ficar acima da média nacional, que é de 83,2%, e abaixo da taxa de reprovação média dos estados, que é de 12,9%, conforme os gráficos seguintes:



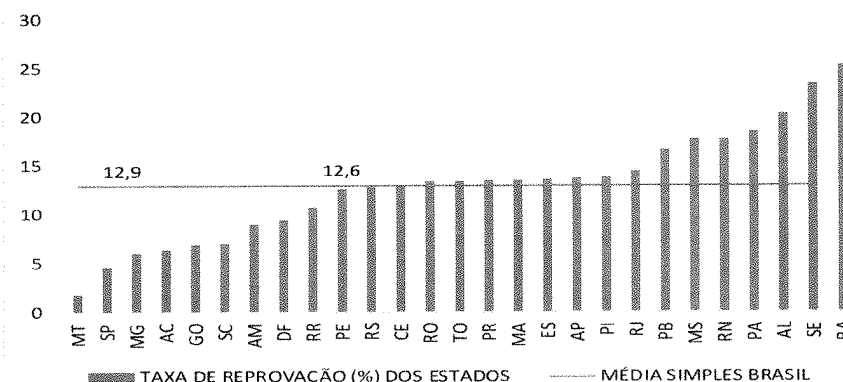
Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

Gráfico 8: Taxa de Aprovação Percentual no Ensino Fundamental nos Estados



Fonte: MEC/INEP/DEED/CSI.

Gráfico 9: Taxa de Reprovação Percentual no Ensino Fundamental nos Estados



Fonte: MEC/INEP/DEED/CSI.

Outro fator que deve ser observado é que, ao longo dos anos, Pernambuco tem melhorado a sua taxa de aprovação em todas as modalidades de ensino e, especificamente no ensino fundamental, teve um crescimento de 7,46% no período de 2010-2014, conforme pode ser observado na tabela da página 184 do Relatório do Tribunal de Contas a seguir reproduzida:



Tabela 12: Taxa de Rendimento Rede Estadual de Pernambuco – 2010 a 2014

Ano	Taxas de Aprovação (%)		Taxas de Reprovação (%)		Taxas de Abandono (%)	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2010	79,1	78,5	14,8	8,8	6,1	12,7
2011	78,9	78,3	15,2	10,4	5,9	11,3
2012	80,7	81,7	14,5	9,9	4,8	8,4
2013	81,8	84,0	14,7	10,8	3,5	7,4
2014	85,0	87,2	12,6	9,3	2,4	3,5

Fonte: MEC/INEP

8.4. Inclusão indevida de despesas no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (item 6.6)

O Relatório do TCE comentou que o demonstrativo apresentado no Balanço Geral do Estado correspondente à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino incluiu, indevidamente, despesas que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei Federal 9.394/96, não deveriam ter sido consideradas, conforme relatado a seguir:

- Na Secretaria de Educação: Atividade 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar;
- No Distrito Estadual de Fernando de Noronha: Atividade 0219 – Promoção do Ensino Fundamental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, e Atividade 0220 – Promoção do Ensino Médio no Distrito Estadual de Fernando de Noronha;
- Na Universidade de Pernambuco (UPE): A atividade 4089 – Capacitação e Valorização de Recursos Humanos do Ministério Público.

Em relação aos gastos com educação, apesar de não ter havido qualquer descumprimento do percentual do limite estipulado pela Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, referente ao exercício de 2014, o Governo do Estado observa que as despesas com **preparação de merenda** foram excluídas para fins de cômputo do gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).



Conforme o Relatório do TCE/PE (pag. 188), toda a ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar deveria ter sido desconsiderada para fins de aplicação dos recursos destinados à MDE, estando incluídas nessa, os gastos com preparação de merenda. No entanto, de acordo com o julgamento das contas do governo do estado do exercício de 2012 - Notas Taquigráficas (<http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/350/notastaquigraficas.pdf> - Pág. 30), o TCE/PE entendeu que os gastos com **merendeiras** deveriam ser incluídos no cálculo do mínimo de gasto com educação.

Ainda, observando o Inteiro Teor do Manual de Orientação do FUNDEB (pág. 22) no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (<http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1227845.pdf>) , tem-se que:

O conjunto de despesas com MDE nas quais essa parcela de 40% do Fundeb deve ser aplicada, compreende:

a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação, contemplando: remuneração e capacitação, sob a forma de formação continuada, de trabalhadores da educação básica, com ou sem cargo de direção e chefia, incluindo os profissionais do magistério e outros servidores que atuam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional, nestes incluída a manutenção de ambientes e de instituições do respectivo sistema de ensino básico. Como exemplo, tem-se o auxiliar de serviços gerais (manutenção, limpeza, segurança, **preparação da merenda**, etc.), o auxiliar de administração (serviços de apoio administrativo), o(a) secretário(a) da escola, entre outros lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública. (Grifos Nossos)

Sendo assim, o Tribunal no relatório em análise desconsiderou o montante de **R\$ 92.265.444,16** dos gastos com MDE, referente ao fornecimento de alimentação escolar (4538). No entanto, o Governo defende que apenas o valor de **R\$ 42.687.395,88** não deveria ser considerado, uma vez que **R\$ 49.578.048,28** refere-se às despesas com preparação de merenda, merendeira.

Desse modo, a Governo relata concordância quanto às exclusões do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, no valor de **R\$ 699.022,05** e de **R\$ 8.640,00** referente à atividade 4089 – Capacitação e Valorização de Recursos Humanos do Ministério Público, na Universidade de Pernambuco.



Tem-se então que, das despesas consideradas para fins de limite com gastos de educação, deve-se desconsiderar o montante de **R\$ 43.395.057,93**. A tabela seguinte, demonstra a verificação do limite após os mencionados ajustes:

Tabela 13: Verificação do limite percentual da Educação após ajustes da SCGE.

	<i>Em R\$</i>
Total das aplicações (Demonstrativo)	4.648.389.289,40
(+) cancelamento de Restos a Pagar no exercício (valor constante do demonstrativo presente no BGE de 2014)	357.150,19
(-) RPNP inscritos em 2014	0,00
(+) RPNP inscritos em anos anteriores pagos em 2014	0,00
(-) Cancelamento em 2014 de RPP inscritos em 2013	353.861,20
(-) Ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento	43.395.057,93
Total aplicado (entendimento SCGE)	4.604.997.520,46
Base de Cálculo	15.861.209.948,18
Total aplicado (entendimento SCGE)	4.604.997.520,46
% de aplicações (SCGE)	29,03%

Fonte: SCGE, Janeiro/2016.

8.5. Aplicação indevida dos recursos do FUNDEB (item 6.7.1)

Quando do julgamento das contas do Governo do Estado de Pernambuco, ano-base 2014, no que diz respeito à verificação da aplicação dos recursos destinados ao FUNDEB (fonte 0109), verificou-se que:

1. Houve um saldo de disponibilidade na fonte ao final de exercício no valor de **R\$ 24.493.132,83**, que representa **1,22%** do valor anual total recebido pelo Fundo;
2. Foram executadas despesas na fonte 0109 (**R\$ 547.496,29**), as quais 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 em educação, portanto não poderiam ter sido realizadas pelo referido Fundo.

Quanto ao ponto 1, o Governo do Estado executou, de acordo §2º do artigo 21 da Lei Federal 11.494/07, o saldo da disponibilidade na fonte 0109 (**R\$ 24.493.132,83**), no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente (1º trimestre de 2015), que pode ser verificado na publicação do Relatório Resumido de



Execução Orçamentária RREO do 2º Bimestre/2015 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE).

Em relação ao ponto 2, o Governo do Estado corroborou com a observação realizada pelo Tribunal de Contas, assegurando que serão adotadas as medidas necessárias para adequar os próximos demonstrativos e que visando sanar tais incongruências, em exercícios subsequentes, a SCGE já vem elaborando Relatórios e Notificações para melhor auxiliar/alertar gestores e demais responsáveis quanto à correta classificação da despesa que compõe a aplicação dos recursos do ensino básico.

8.6. Quantitativo de alunos matriculados em 2014 é inferior ao do ano anterior (item 6.8.1)

Sobre o tema destacado, o Relatório do Tribunal de Contas constatou que o total de alunos matriculados, em 2014, na Rede Estadual, 654.332, foi inferior ao quantitativo de matrículas no ano anterior, 696.387.

É válido esclarecer que, ao analisar a tabela da página 194 do Relatório de prestação de contas, consta-se uma diminuição de 42.055 alunos do ano 2013 para o ano 2014 da rede estadual de ensino. Tal redução deve-se, principalmente, ao ensino fundamental que apresentou 41.384 matrículas a menos.

Aliás, a própria distribuição da população brasileira por faixa etária contribuiu para essa diminuição da procura por vagas. Analisando o próximo gráfico, percebe-se que há uma tendência à diminuição do número de brasileiros com idade entre 0 e 9 anos, como observado a seguir:

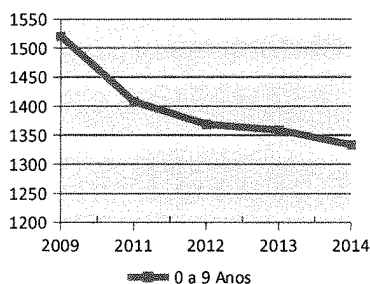


Gráfico 10: Habitantes por Faixa de Idade – 0 a 9 anos – Pernambuco
Fonte: CENSO IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

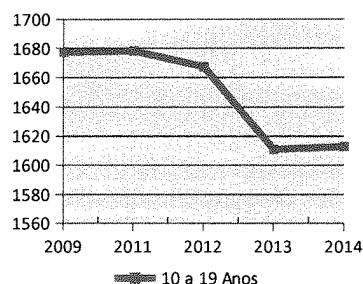
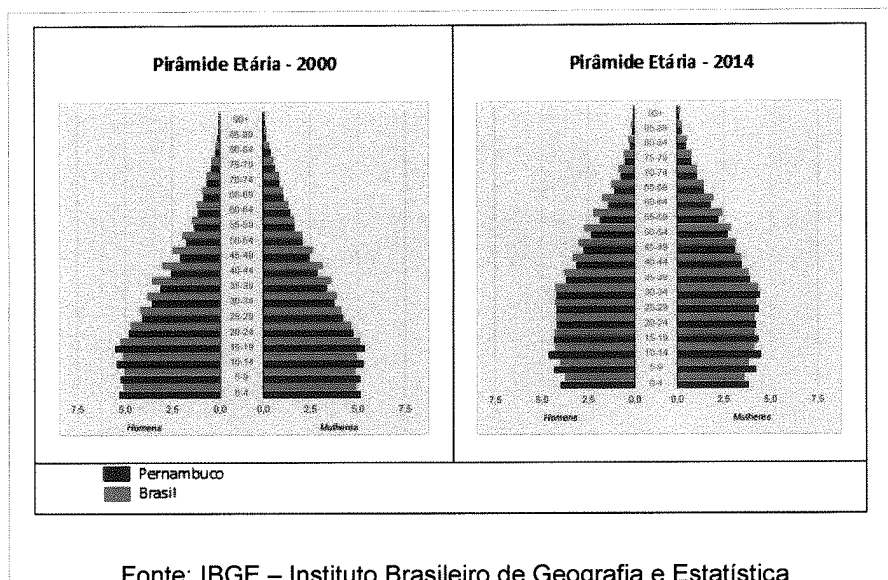


Gráfico 11: Habitantes por Faixa de Idade – 10 a 19 anos – Pernambuco
Fonte: CENSO IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



Entretanto, vale frisar que o ensino médio, seguindo na contramão desta realidade, vem aumentando o número de matrículas ao longo dos anos.

Tabela 14: Matrículas por Etapa de Ensino Rede Estadual - Pernambuco

Níveis e Modalidades de Ensino	2013	2014	Variação 2014/2013
Ensino Fundamental	261.613	219.966	↓ -41.647
Ensino Médio	331.780	332.017	↑ 237

Fonte: Secretaria de Educação PE - Portal de Informações Educacionais

A elevação da qualidade do ensino tem atraído estudantes, inclusive de instituições privadas. Do total de matrículas de alunos novatos (115.168), em 2014, 13% foram oriundos de escolas particulares (15.024).

8.7. Ocupação da 11ª posição do Estado de Pernambuco, com relação ao vencimento inicial do cargo de professor com formação em licenciatura plena, carga horária semanal de 40 horas, em 2014 (item 6.8.4)

Com relação ao vencimento inicial do cargo de professor com formação em licenciatura plena, carga horária semanal de 40 horas, ano 2014, o Tribunal de



Contas demonstrou que Pernambuco, 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 (R\$ 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).

Sobre o assunto, o Governo informa que, no período de 2007 a 2014, o salário do professor no Estado de Pernambuco vem num processo de recomposição progressiva, em virtude da defasagem histórica encontrada em janeiro de 2007, com percentual acumulado de reajuste da ordem de 157% (cento e cinquenta e sete por cento), conforme demonstra a tabela seguinte:

Tabela 15: Série histórica de vencimento e reajustes acumulados para o cargo de professor
(licenciatura plena)

Categoria (cargos)	Vencimento na faixa salarial inicial				Reajustes acumulados nos períodos	
	Jan/02	Dez/06	Jan/07	Dez/14	2002 a 2006	2007 a 2014
Professor (Licenciatura Plena) - 200 h/a mensais	570,00	739,20	739,20	1.901,86	29,68%	157,29%

Fonte: SEE. Janeiro, 2016.

O Estado cumpre na íntegra a Lei Nacional do Piso do Magistério promulgada em 2008 (Lei 11.738/08), inclusive com relação à hora-atividade que deve representar no mínimo 1/3 da jornada de trabalho do professor.

8.8. Celebração de contratos temporários quando ainda existiam 12.175 vagas de professor ainda não preenchidas (item 6.9.1)

Comparando o quantitativo de professores temporários com o quantitativo de cargo de professor vago, o Tribunal de Contas identificou que foram celebrados contratos temporários quando ainda existiam 12.175 vagas de professor não preenchidas.

Nos últimos anos, o Governo tem atuado na perspectiva da construção de um modelo eficiente de educação para o Estado de Pernambuco, o que se traduz em qualidade e na adequada utilização dos recursos públicos destinados à educação. Dessa forma, a contratação de servidores efetivos no decorrer deste



processo recomenda cautela na contratação efetiva mediante expectativa de encolhimento na demanda e resulta no posicionamento adotado pelo Governo do Estado, uma vez que os cenários que se apresentam para o futuro não apontam para uma reversibilidade desse processo.

Assim, os cargos de professor que se encontram vagos foram criados por Lei conforme quadro seguinte e retratam, em sua maioria, o crescente número de afastamentos, ou seja, uma média histórica de 1.200 (hum mil e duzentos) professores que se afastam definitivamente, a cada ano, por aposentadoria ou outros motivos. No período de 2007 a 2014, se afastaram definitivamente em torno de 10.182 (dez mil, cento e oitenta e dois) professores. De 2010 até a presente data foram nomeados 1.523 (hum mil quinhentos e vinte e três) professores.

Tabela 16: Quantitativo e cargos de professor criados por Lei.

Cargo	Lei nº 12.642/04	LC nº 078/05	Lei nº 13.336/07	Lei nº 13.400/08	LC nº 112/08
Professor	25.530	6.000	953	1.452	1.736

Fonte: SEE. Janeiro, 2016.

Parte das contratações temporárias refere-se à ocupação das lacunas cuja necessidade é temporária, tais como programas com horizonte definido e substituições provocadas por afastamentos de curto prazo (participação em cursos, licenças médicas, entre outros).

Dessa forma, é recomendável cautela na contratação de professores efetivos, uma vez que os cenários que se apresentam para o futuro não apontam para um aumento da demanda por vagas nas escolas. Destacando que, em 2015, a Secretaria Estadual de Educação lançou concurso público para a contratação de 3.000 professores que atuarão em todas as regiões do Estado.



8.9. Classificação indevida de aquisições de materiais e prestação de serviço destinado à manutenção das GREs (item 6.13.1) e dos repasses às escolas por meio de suprimento de fundo institucional, ambos como despesas de capital (itens 6.13.2 e 12.3)

Analizando os gastos com repasses financeiros às GREs, o Tribunal verificou que foi classificado como despesa de capital o valor de R\$ 345.231,00. Entretanto, apontou que a classificação como despesa de capital deve ser restringida a investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida, não sendo apropriada esta classificação para aquisições de materiais e prestação de serviço destinado à manutenção das GREs.

De igual modo, quanto aos gastos com suprimento de fundo institucional, o TCE verificou que foi classificado como despesas de capital o montante de R\$ 1.319.921,11. Quando comparado esse valor com aquele do ano anterior, R\$ 12.554.368,00, constatou-se que houve uma redução de 89% na classificação de despesas de capital com recursos de suprimento de fundo institucional.

O TCE observou nas notas de empenho que foi utilizada a fonte de recurso Operações de Crédito, 0103002746, e os gastos foram destinados à aquisição de material de manutenção de bens imóveis, material de expediente, material elétrico e eletrônico, material de proteção e segurança, etc. Essas aquisições são classificáveis na categoria econômica Despesas Correntes.

Dessa forma, foi verificado 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.

Inicialmente, em resposta à crítica feita pelo TCE, importa registrar que, por se tratar de uma operação de crédito com recursos do BIRD, através da modalidade Programa de Abordagem Setorial Ampla (SWAp - Sector Wide Approach Program), as regras de aplicação de recursos, a modalidade e o grupo das despesas são pré-definidas através de mecanismos de desembolsos ligados a Programas de



Despesas Elegíveis (Eligible Expenditure Programs - EEPS), pré-identificadas no setor de Educação e Banco Mundial, seguindo as regras da Contabilidade Internacional, apresentando ao final de cada semestre as IFRS - Internacional Financial Reporting Standards.

Ou seja, as demonstrações financeiras seguem Normas e Padrões Internacionais de Contabilidade, sendo auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por meio de convênio celebrado com o BIRD, o qual considera como despesa de capital os recursos da Fonte nº 0103002746 – Operações de Crédito, repassados às escolas como Suprimento de Fundo Institucional devido às particularidades da origem dos recursos.

8.10. Inadimplência nas prestações de contas referentes aos repasses financeiros às Gerências Regionais de Educação (GREs) (itens 6.13.1 e 12.3), bem como nas prestações de contas referentes aos repasses financeiros às escolas da rede pública estadual, por meio de Suprimento de Fundo, em 2014. Apesar de ter diminuído o ideal é que não haja pendências (item 6.13.2 e 12.3)

A título de esclarecimento sobre o montante e as naturezas dos repasses, o Tribunal observou que houve um aumento de R\$ 15,37 milhões, em 2014, nos valores repassados às GREs quando comparado com o ano de 2013. Foi verificado um aumento significativo nos valores repassados para custear gastos com *passagens e despesas com locomoção* passando, em 2013, de R\$ 9.034.560 para R\$ 25.122.592,18, em 2014. Esses gastos se referem a despesas com transporte escolar de alunos da rede pública estadual.

Em relação aos valores pendentes de prestação de contas, o Relatório do TCE revelou que o comportamento é ascendente para o período de 2010 a 2012, ocorrendo uma queda de 12% no ano de 2013 e voltando a crescer em 2014. Entretanto, analisando em termos percentuais o valor pendente de prestação de contas em relação ao valor repassado, o TCE verificou que, em 2014, o percentual de inadimplência foi menor do que o realizado em 2013.



Ademais, foi observado que no período analisado, 2010 a 2014, o percentual de inadimplência atingiu um ápice em 2011, chegando a 93,92% do valor repassado pendente de prestação de contas. A partir do ano de 2012, o percentual de inadimplência começou a diminuir, ficando pendente de prestação de contas, em 2014, o percentual de 56,49% do valor repassado.

Quanto aos repasses financeiros às escolas, o Tribunal comentou que, no período analisado, o ano de 2013 foi o que apresentou o maior volume, chegando ao montante de R\$ 48,33 milhões. Em 2014, verifica-se uma redução de 51,4% no valor repassado, ficando em R\$ 23,47 milhões. Em relação aos valores pendentes de prestação de contas, o TCE relatou que o ano de 2014 foi o que apresentou o menor volume de valores pendentes de prestação de contas, ficando em R\$ 5,54 milhões.

Outrossim, o Relatório revelou 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.

Nesse sentido, o Governo do Estado destaca que foram realizadas diversas ações a fim de equacionar as inadimplências, tais como:

a) Reunião com servidores dos financeiros de cada GRE e ordenadores de despesas de suprimento de fundo institucional das unidades escolares para apresentar suas inadimplências de prestação de contas e, ainda, orientação sobre como regularizar a situação;

b) Formação (*in loco*) com os servidores dos financeiros das GREs e das unidades escolares para melhorar a qualidade das prestações de contas apresentadas, evitar atrasos no envio da Prestação de Contas, bem como inconsistências;

c) Elaboração de CI Circular às GREs orientando sobre abertura de inquérito administrativo, a fim de responsabilizar os gestores anteriores que se omitiram da obrigação de prestar contas;



d) Solicitação de mudanças do sistema e-Fisco para que seja possível um melhor acompanhamento dos prazos de prestação de contas das GREs e unidades escolares.

8.11. Delegação indevida da análise de prestação de contas de suprimento de fundo institucional para as Gerências Regionais de Educação (GREs) (item 6.13.2)

O TCE apontou que, 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 (SCGE/PE). Entretanto, defendeu que a responsabilidade pelas análises das prestações de contas, no caso em questão, seria da Secretaria de Educação não devendo ser delegada a uma unidade administrativa.

Quanto à descentralização da análise da prestação de contas de suprimento de fundo institucional, o Governo do Estado esclarece que deve ser realizada uma interpretação conjunta do art. 4º do Decreto Estadual nº 38.935, de 07 de dezembro de 2012, e o parágrafo único que o acompanha. Por oportuno, transcrevem-se os trechos a seguir:

Art. 4º A organização, a análise prévia e o arquivamento dos processos de prestação de contas são de responsabilidade da área administrativa e financeira do órgão ou entidade.

Parágrafo único. O titular do órgão ou entidade designará, por meio de portaria, os servidores responsáveis pelo recebimento, análise e arquivamento dos processos de prestação de contas, na forma do *caput*.

Aplicando os dispositivos jurídicos ao contexto em questão, depreende-se que a Secretaria de Educação é o órgão responsável pela análise da prestação de contas. Entretanto, cabe ao titular da dita Secretaria designar os servidores públicos que serão responsáveis pela mencionada atribuição, independentemente da lotação destes, se em GREs ou em outra unidade.



Na seara do Direito Administrativo, tal conduta está alicerçada na Teoria do Órgão, sólida doutrina pela qual se infere que a pessoa jurídica estatal manifesta sua vontade por intermédio dos órgãos componentes da sua própria estrutura, de forma que, quando os agentes ativos nestes órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi expressa pela própria Administração Pública. Em outras palavras, o ato do servidor é ato do órgão e, assim, imputável ao Estado. A seguir, destacam-se os entendimentos da doutrina acerca da abordagem proposta:

Várias teorias surgiram para explicar as relações do Estado, pessoa jurídica, com seus agentes:

(...)

3. pela **teoria do órgão**, a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse;

(...)

Essa teoria é utilizada por muitos autores para justificar a validade dos atos praticados por funcionário de fato; considera-se que o ato do funcionário é ato do órgão e, portanto, imputável à Administração. (sic.) (DI PIETRO, 2009, p. 504 e 505)⁴

Por inspiração do jurista alemão OTTO GIERKE, foi instituída a **teoria do órgão**, e segundo ela a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem, sendo eles mesmos, os órgãos, compostos de agentes.(sic.) (CARVALHO FILHO, 2009, p.12)⁵

Por esta teoria, amplamente adotada por nossa doutrina e jurisprudência, presume-se que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, que são partes integrantes da própria estrutura da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os agentes que atuam nestes órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado.(sic.) (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.116)⁶

Não obstante às Gerências Regionais serem unidades administrativas, nada impede que servidores nestas lotados e vinculados à Secretaria da Educação sejam designados à análise das prestações de contas de suprimentos de fundo institucional. Logo, surgem harmônicos os argumentos do Governo com o embasamento doutrinário em torno da temática em discussão.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. 17ª Edição. São Paulo: Método, 2009.



8.12. Os repasses financeiros para as demais Organizações Sociais (exceto de saúde) atingiram R\$ 131,32 milhões em 2014. Destaca-se que a CEASA/OS recebeu mais da metade (54%) dos recursos (R\$ 72,09 milhões) (item 10.2.3.2)

O Relatório do TCE informa que os repasses financeiros para as demais Organizações Sociais (exceto de saúde) atingiram R\$ 131,32 milhões em 2014. O TCE destacou que a CEASA/OS recebeu mais da metade (54%) dos recursos (R\$ 72,09 milhões). Nesse contexto, foi identificado que a Secretaria de Educação (UG140101) efetuou repasses financeiros para CEASA e Casa do Estudante.

Em princípio, deve ser esclarecido que a Organização Social Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (CEASA/PE OS) realizou o fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e serviços de logística, em atendimento ao Programa de Alimentação Escolar, voltado para os alunos da rede estadual de ensino, através do Contrato de Gestão nº 001/2014 firmado com a Secretaria de Educação.

Vale ressaltar que a escolha da CEASA/PE OS para esse tipo de atendimento ocorreu devido à expertise comprovada dessa Organização Social, a qual apresentou resultados satisfatórios, obtidos com a execução do Contrato de Gestão CEASA/PE OS, através da agilidade operacional em atender de forma eficiente ao Programa de Alimentação Escolar; da aquisição e entrega de alimentos perecíveis (carne de caprino, frango, ovos, charque, inhame, batata-doce, frutas e temperos) complementares aos cardápios escolares; das atividades de logística específicas para distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis (cesta básica), adquiridos pela Secretaria de Educação, proporcionando a melhoria nutricional na dieta alimentar dos alunos da rede estadual de educação, bem como o fortalecimento da economia local.

Assim, para execução do exercício 2014, foi realizado um atendimento para 785.321 estudantes matriculados em 1.074 escolas de educação básica, educação de jovens e adultos e educação indígena, bem como os Programas especiais



contemplados pelo Programa de Alimentação Escolar de Pernambuco - PAE/PE de forma universalizada, de acordo com a legislação vigente.

A Secretaria de Educação utilizou recursos próprios, como complementação aos recursos recebidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – PNAE/FNDE, representando 73% do valor repassado pelo programa, necessários para a oferta de refeições diárias nas unidades escolares da rede estadual de ensino, balanceadas nutricionalmente, com base na Lei 11.947/2009, Lei 11.346/2006 (LOSAN) e Resolução CD/FNDE nº 32/2009.

Além disso, cabe registrar que a CEASA realizou nesse período a operação logística da Secretaria de Educação que contemplou o armazenamento, tombamento e transporte de suprimentos para a rede estadual de ensino. Nesse sentido, todos os kits escolares, livros, mobiliário, equipamentos, carteiras escolares, entre outros suprimentos, foram distribuídos às escolas nesse período, correspondendo a mais de 7 mil distribuições, o que demonstra a imperiosa necessidade de continuidade da prestação desses serviços no exercício em comento.

8.13.Recomendação de relatórios anteriores (status: em implantação): apresentar dados que evidenciem, nos próximos exercícios, a efetiva qualidade trazida ao Ensino Médio com a implantação das Escolas de Referência, criando indicadores que demonstrem a melhoria desta modalidade de ensino no Estado (item 12.3)

O Tribunal expôs no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações” uma recomendação emanada do Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (Processo TC1301899-1). Sendo assim, encontra-se em implementação a recomendação de apresentar dados que evidenciem, nos próximos exercícios, a efetiva qualidade trazida ao Ensino Médio com a implantação das Escolas de Referência, criando indicadores que demonstrem a melhoria desta modalidade de ensino no Estado.



O Governo do Estado elucida que o programa de ampliação da oferta de ensino integral, através da implantação de escolas de referência, vem evoluindo desde o ano de 2007. Em 2014, o Estado contava com 300 escolas de referência em funcionamento (125 escolas de ensino integral e 175 de ensino semi-integral), contemplando todos os municípios do Estado. Essas 300 escolas representam 28% do total de escolas da rede e 37% das escolas que ofertam ensino médio, garantindo a maior rede de ensino integral do país. Atualmente, cerca de 35% dos alunos do ensino médio da rede pública estadual estão nas escolas de referência.

Vale destacar que a escola de referência não é composta apenas pelo maior tempo de estudo oferecido, sua principal característica está em ofertar aos jovens uma nova visão de mundo e de futuro: uma educação interdimensional. Essa educação interdimensional compreende ações educativas sistemáticas voltadas para as quatro dimensões do ser humano: racionalidade, afetividade, corporeidade e espiritualidade.

Os resultados de proficiência obtidos na Avaliação Externa do SAEPE 2014 demonstram que as escolas de referência possuem um desempenho superior às escolas que ofertam ensino médio regular. No caso das escolas semi-integrais, representa um acréscimo de 8% em língua portuguesa e 9% em matemática, já nas escolas integrais esse acréscimo seria de 14% e 15%, respectivamente.

Tabela 17: Percentual de Proficiência 2014

Disciplina Escolar	Escolas Regulares	Escolas Semi-integrais	Escolas Integrais
Língua Portuguesa	248,7	269,6	283,0
Matemática	253,8	275,8	292,9

Fonte: Secretaria de Educação PE – CAEd/UFJF

Com relação ao IDEPE, indicador próprio adotado pelo Estado de Pernambuco, que leva em consideração as variáveis de proficiência e fluxo escolar, o resultado também mostra um resultado superior das escolas de referência, como se pode observar a seguir:

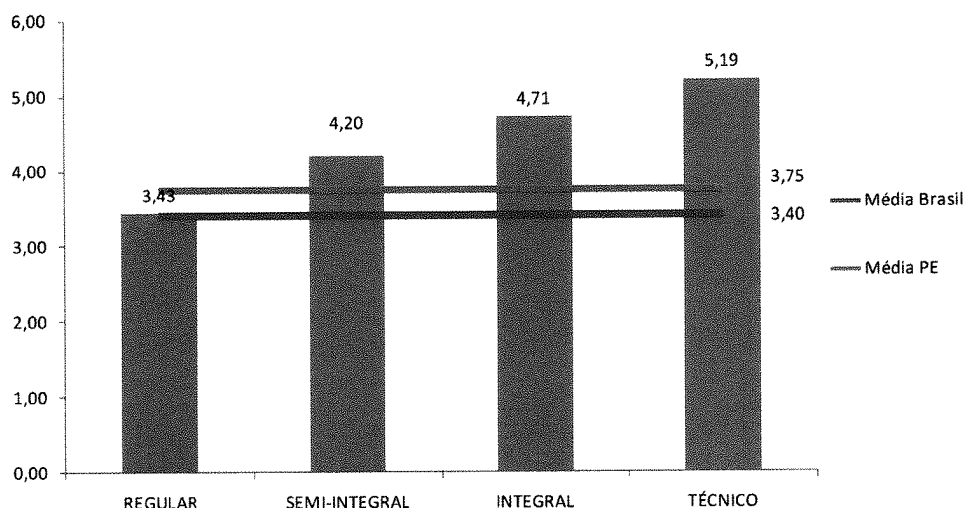


Gráfico 12: IDEPE 2014 – Ensino Médio
Fonte: Secretaria de Educação PE – CAEd/UFJF

No tocante à sistemática de monitoramento de indicadores educacionais, é importante destacar o Pacto pela Educação, política pública estadual que ampara os programas, projetos e ações relativas à Educação. O Pacto adota os princípios e diretrizes do Planejamento Estratégico do Governo, tendo por objetivo “Garantir educação pública de qualidade e formação profissional”. Nesse sentido, adota-se a Gestão por Resultados, através do Núcleo de Gestão por Resultados da Secretaria de Planejamento, com o objetivo de melhorar os indicadores de resultado IDEB e IDEPE, por meio do aumento da eficiência, melhoria na qualidade e geração de bem-estar social.

Para a consecução dos objetivos, o Pacto pela Educação monitora continuamente os indicadores de processo e de resultados da Educação, produzindo diagnósticos, análises e novos dados. São acompanhados, bimestralmente, indicadores como frequência de professores e estudantes, notas, estudantes abaixo da média, relação entre aulas dadas e previstas, participação nas avaliações, participação de familiares em reuniões escolares, taxas de aprovação e abandono, bem como os resultados anuais do IDEPE e IDEB.





8.14. Esclarecimento adicional quanto à competência para o controle, acompanhamento e monitoramento do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE

No item 6.11.1, do Relatório do TCE, referente aos Programas de Apoio ao Transporte Escolar do Governo Federal, cabe esclarecer que a competência para o controle, acompanhamento e monitoramento dos recursos do transporte escolar pertence à Gerência Geral de Articulação Municipal – GAM, à Superintendência Indígena e à Coordenação Estadual de Educação do Campo, todos pertencentes Secretaria de Educação. No entanto, no tocante ao Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE, a competência é da Gerência de Articulação Municipal.



9. SAÚDE (Capítulo 7)

9.1. Não disposição do Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2014 no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde (item 7.2)

O Tribunal de Contas observou que o sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde (SES/PE) traz na aba intitulada “Informações de Saúde” o Plano Estadual de Saúde 2012-2015. Por sua vez, não ilustrava, até a data de 30 de julho de 2015, o Relatório Anual de Gestão (RAG) do estado referente a 2014. A obrigatoriedade de utilização do referido Sistema SARGSUS para alimentação dos Relatórios Anuais de Gestão foi estabelecida a partir da competência 2012, conforme Portaria GM/MS nº 575, de 29 de março de 2012.

Apesar da afirmativa acima, o referido relatório foi remetido eletronicamente ao Tribunal em março/2015, por ocasião da prestação de contas anual da SES, no item de relatório de gestão.

No que concerne à temática, o Governo do Estado esclarece que o Relatório Anual de Gestão é um documento produzido por Gestores e técnicos da Secretaria Estadual de Saúde contendo informações sobre o cumprimento das metas definidas no Plano Estadual de Saúde 2012-2015 e os resultados obtidos, bem como as justificativas pelo implemento cumprimento parcial ou pelo não implemento de determinada meta prevista no referido documento para o exercício 2014.

O Relatório Anual de Gestão deve, ainda, ser submetido à apreciação do Conselho Estadual de Saúde (CES-PE), cabendo ao mesmo emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas instituídas na Lei Complementar nº 141/2012, assim como publicar a decisão por meio de resolução em diário oficial, *site* e jornal do CES-PE. Após a decisão do pleno, o relatório é encaminhado à Secretaria Estadual de Saúde, via sistema SARGSUS, anexando a resolução do CES-PE, garantido o amplo acesso aos demais órgãos de controle e à sociedade.

Sendo assim, o Relatório Anual de Gestão de 2014 foi enviado ao Conselho Estadual de Saúde no dia 26/03/2015 por meio físico, bem como alimentado no



SARGSUS. A partir desta data, a Comissão de Análise e Orçamento do Conselho Estadual de Saúde realizou reuniões para analisar o Relatório Anual de Gestão 2014, convidando as áreas técnicas a participar das discussões.

Com a finalização da análise pela Comissão citada, foi elaborado parecer conclusivo e este submetido ao pleno do CES-PE em uma reunião ordinária, não havendo consenso sobre o parecer emitido pela Comissão. Com isso, até o presente momento não houve a disponibilização do Relatório Anual de Gestão 2014 no SARGSUS para os demais órgãos de controle e a sociedade em geral, tendo em vista que o mesmo não possui parecer conclusivo do CES-PE.

9.2. Não evidenciação de itens do RAG conforme Portaria nº 2.135/2013, art. 6º, §1º (item 7.2)

O Relatório do TCE apontou que a Portaria nº 2.135/2013, em seu art. 6º parágrafo § 1º, estabelece os itens que o RAG deve conter. Entretanto, cumpre observar, assim, que não foram evidenciadas no RAG recomendações referentes às metas de tiveram cumprimento parcial ou não realizadas em 2014. Da mesma forma, não foram especificados percentuais de cumprimento para as metas cuja execução foram informadas como parcialmente realizadas.

O Governo do Estado defende que a elaboração do RAG referente ao ano de 2014 atende aos preceitos da Portaria GM/MS nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, e da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, os quais definem o objetivo desse instrumento, bem como os prazos e fluxos para sua elaboração e apreciação pelos Conselhos de Saúde.

O RAG é um instrumento básico de planejamento que apresenta os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde (PAS), de acordo com o conjunto de Diretrizes, Objetivos, Metas, Indicadores e Recursos orçamentários e financeiros desta, orientando os eventuais ajustes no Plano de Saúde (PS).

Para efeito de esclarecimentos, encontra-se no anexo IX do Relatório Anual de Gestão 2014 o detalhamento e as justificativas das metas executadas, não executadas e parcialmente executadas no exercício de 2014. Da mesma forma, no



anexo X apresentam-se propostas de ajustes e/ou reprogramação para as metas não executadas e parcialmente executadas na Programação Anual de 2014.

A Comissão de Orçamento do Conselho Estadual de Saúde adotou como metodologia a análise de todas as Diretrizes do Plano Estadual de Saúde (PES) 2012-2015, referente ao RAG 2014, totalizando 7(sete). Nestas análises, a Comissão solicitou esclarecimentos nas justificativas de execução das metas de algumas áreas técnicas da SES e estas foram inseridas no SARGSUS, como também reprogramadas para o PES 2016-2019.

9.3. Deficiências em Gestão de Pessoas, Planejamento e Financiamento da Atenção Básica verificadas em recente trabalho de auditoria especial (no processo TCE nº 1403946-1) promovido pela Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas (GEAP) (item 7.2)

O Tribunal informou que recente trabalho de auditoria especial (no processo TCE nº 1403946-1) promovido pela Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas (GEAP) verificou deficiências em Gestão de Pessoas, Planejamento e Financiamento da Atenção Básica, abaixo indicadas:

- Gestão de pessoas: deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação dos gestores e profissionais da Atenção Básica;
- Planejamento: deficiências nos processos de referência e contrarreferência entre a Atenção Básica e os demais níveis de atenção, englobando oferta insuficiente de exames e consultas especializadas na média e alta complexidade provocando grande fila de espera e ausência de registro de contrarreferência dos pacientes; e
- Financiamento: baixo volume de recursos repassados pelo estado de Pernambuco aos municípios a título de financiamento da Atenção Básica.

O trabalho ensejou a expedição do Acórdão nº 795/2015 que julgou regular com ressalvas a referida auditoria e teceu recomendações na área.



Considerando o processo de capacitação e formação dos gestores e profissionais da Atenção Básica, o Governo do Estado informou que o plano de capacitação e educação permanente para os gestores da Atenção Primária foi construído em parceria com a Escola de Governo em Saúde Pública de Pernambuco (ESPPE), respeitados o diagnóstico de necessidades do público-alvo e as previsões regimentais da Política Nacional da Atenção Básica – PNAB, sendo elaborados e validados pela ESPPE instrumentos técnicos e pedagógicos para a construção do Plano, sendo disponibilizada a plataforma AVA (Ambiente Virtual de Aprendizagem) e espaços para discussões presenciais, com orientação de tutores.

Considerando o processo de referência e contrarreferência entre a Atenção Básica e os demais níveis de atenção, em consonância com o processo de regionalização da atenção e orientada pelo PES 2012-2015, foi definida a implantação das Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada – UPAE que complementam parte da necessidade de serviços de Atenção Especializada que compõem as redes de atenção das regiões de saúde, possuindo alta resolutividade, onde são realizadas consultas médicas especializadas, diversos exames complementares, atendimentos em várias áreas da saúde e cirurgias ambulatoriais.

Este serviço visa aperfeiçoar a universalidade da atenção à saúde garantindo qualidade nas ações de atenção básica, de modo a oferecer serviços resolutivos para a maioria das necessidades de saúde da população em sua região de domicílio, reduzindo a procura por atendimentos de urgência em Unidade de Pronto Atendimento (UPA) ou hospitais; ampliar o acesso aos serviços e ações de saúde integrais (promoção, prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação) para a população; e reduzir as desigualdades nos perfis de saúde existentes entre as diversas regiões e extratos da população, favorecendo ações integrais e efetivas no nível ambulatorial primário e secundário.

O serviço e o atendimento estão em consonância com a Política Nacional de Humanização. Os usuários são referenciados a partir da Saúde da Família que é coordenadora do cuidado, atendendo 100% da necessidade da Saúde da Família, e persistindo disponibilidade de vagas dentro da capacidade instalada, são ofertados serviços para as demais unidades do município. O acesso ao serviço é



exclusivamente de forma regulada e o acompanhamento dos pacientes crônicos deve ser feito pela unidade de origem. As consultas e exames são realizados no mesmo dia, sempre que possível, com alta resolutividade e densidade tecnológica.

As UPAs promovem a integração entre a Equipe Saúde da Família (ESF) e a média complexidade, em âmbito regional e em consonância com a Política Nacional de Humanização, sendo o acesso ao serviço exclusivamente de forma regulada segundo:

- a) Procedência da demanda: a UPA é referência para atendimento dos pacientes encaminhados prioritariamente pelas Unidades de Saúde da Família. De acordo com pactuação regional, podem ser incluídos outros serviços de Atenção Primária, ambulatorios de especialidades municipais ou outros serviços, sempre através de regulação;
- b) Processo de regulação: é realizado pela SES (Central de Regulação Regional), com a utilização de protocolos de acesso;
- c) As ESFs que encaminham solicitação de atendimento na UPA à Secretaria Municipal de Saúde, que destina os pedidos à Central de Regulação Regional;
- d) A distribuição proporcional de cota por município de acordo com: capacidade instalada, necessidades municipais e oferta de Atenção Primária;
- e) Os pacientes que necessitarem de atendimento de maior complexidade após serem atendidos na UPA são referenciados aos serviços terciários, tais como Hospitais Regionais, Metropolitanos.

Vale destacar que a Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco dispõe de um sistema informatizado de regulação ambulatorial para consultas e exames especializados (Central de Marcação de Consultas e Exames - CMCE), via web, que permite ações regulatórias, articulando os municípios do Estado com as Centrais Regionais de Regulação, conforme a Política Estadual de Regulação que desponta como uma ferramenta de organização de fluxo, garantindo a inclusão e o acesso ao usuário do SUS de forma equânime. As Centrais Regionais são gerenciadas pela

Gerência Regional de Saúde (GERES) ou pelo município sede da GERES, promovendo a expansão da regionalização.

Considerando o financiamento da Atenção Básica, o Governo informou que, através da Política Estadual de Fortalecimento da Atenção Primária, o Estado de Pernambuco repassou R\$ 10.190.058,76 para os municípios no ano de 2014, referente ao piso fixo e R\$ 11.168.306,25, referente ao piso variável, totalizando R\$ 21.358.365,01.

9.4. Despesas de R\$ 654.426,41 não relacionadas a gastos com saúde e Restos a pagar processados inscritos e reinscritos do HEMOPE, ao final de 2014, sem suficiência de saldo financeiro (item 7.5.2)

Quando do julgamento das contas do Governo do Estado de Pernambuco, ano-base 2014, no que diz respeito à verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à saúde, o Tribunal de Contas verificou que:

1. Existiram despesas relacionadas indevidamente a gastos com saúde referente à ação 0789, que trata de devolução de saldos não utilizados de convênios, realizados pelo HEMOPE no valor de R\$ 1.654,32;
2. Foram realizadas despesas no valor de R\$ 652.772,09 da fonte 271 pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN) incorretamente, já que esses gastos não possuem relação com a função saúde e as subfunções a ela vinculadas;
3. A despesa liquidada pela Unidade Orçamentária HEMOPE, utilizada para o cálculo do mínimo de gasto com Saúde (12%) e inscrita em restos a pagar processados no valor de R\$ 2.462.472,14 não poderia ser considerada como aplicação em ações e serviços públicos de saúde em razão do saldo da fonte 0271 (HEMOPE) está negativo.
4. Deve ser deduzida do total de aplicações, expresso no demonstrativo de ações e serviços de saúde, a soma das despesas do item 1 e 2 acima, correspondendo a R\$ 654.426,41 e do item 3 de R\$2.462.472,14, já que não





são consideradas como gastos em saúde e não se apresentou saldo de caixa suficiente para os restos a pagar processados e inscritos em 2014, respectivamente;

5. Até o final de 2015, deveria ser aplicado em dotação específica R\$ 1.140,56, já que houve o cancelamento em 2014 de restos a pagar processados em ações e serviços públicos de saúde nesse mesmo valor, tendo sido inscritos em 2013.

Inicialmente, quanto à devolução dos saldos não utilizados de convênios (R\$ 1.654,32), o Governo do Estado reconhece o equívoco da não exclusão, entretanto, salienta a sua reduzida representatividade e informa que essa distorção passará a ser corrigida a partir do exercício de 2015.

Quanto à despesa liquidada pela unidade HEMOPE, o Governo entende que os valores inscritos em Restos a Pagar só devem ser considerados na base de cálculo do mínimo de gasto com saúde caso haja disponibilidade de fonte de recurso para suportar a despesa. Esta verificação foi uma inovação trazida pela Lei Complementar Federal nº 141/2012 a ser adotada a partir de 2013.

Ademais, os restos a pagar processados inscritos pelo HEMOPE, sem a cobertura de disponibilidade financeira na fonte 0271, estão relacionados a problema mais geral de inversão de fontes, notadamente na fonte 0101, sendo objeto de abordagem mais detalhada nas considerações ao questionamento relativos às disponibilidades líquidas negativas em algumas fontes e consequente impacto no detalhamento das disponibilidades financeiras por fontes (vide Seção 7.3). Nesse contexto, a legislação vigente estabelece que na inscrição de restos a pagar deve ser observado o total geral das disponibilidades, e não as disponibilidades individuais por fontes. Fontes eventualmente invertidas (em processo de equacionamento no âmbito do Estado) não têm sido empecilho para a quitação dos compromissos assim reconhecidos, desde que haja disponibilidade financeira no caixa analisado como uma totalidade.

Por último, observe-se que a glosa associada a esse ponto do relatório tem impacto equivalente a 0,1% do percentual legal, não implicando ameaça ao cumprimento do patamar mínimo de aplicação (12%) dos recursos oriundos de



impostos em ações e serviços públicos de saúde, já que o percentual, após ajustes, permaneceu no patamar de 16,56%.

Diante do exposto, em todos os casos, tenha-se presente que serão adotadas as medidas necessárias para adequar os próximos demonstrativos.

9.5. Quantitativo de leitos hospitalares por grupo de habitantes abaixo da meta definida pelo Ministério da Saúde (item 7.6.1)

O Relatório do TCE demonstrou que houve um acréscimo de 2,75% em quantidade de leitos no estado entre o final de 2014 e o ano anterior. O dado quantitativo quando dividido pela população do estado (9,277 milhões, segundo estimativas do IBGE para 01/07/2014), perfaz um quociente de 2,02 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco, o que, visto unitariamente, encontra-se abaixo da meta definida pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria MS/GM nº 1.101, de 12/06/2002, que estipula em 2,92 o número mínimo a ser observado pelos estados.

No que concerne à arguição do quantitativo de leitos hospitalares abaixo do parâmetro estabelecido na Portaria Ministerial nº 1.101 de 12/06/2002, o Governo do Estado ressalta que tal indicativo constitui-se em orientações para os gestores das três esferas de governo, que podem sofrer adequações, de acordo com a realidade epidemiológica e financeira em cada Estado da Federação e Municípios, conforme o disposto no parágrafo único do artigo 1º da Portaria em discussão, que segue *in verbis*:

Art. 1º
(...)

Parágrafo único. Os referidos parâmetros representam recomendações técnicas ideais, constituindo-se em referências para orientar os gestores do SUS dos três níveis de governo no planejamento, programação e priorização das ações de saúde a serem desenvolvidas, podendo sofrer adequações regionais e/ou locais de acordo com realidades epidemiológicas e financeiras.

Ademais, registre-se que a Secretaria Estadual de Saúde (SES) atenta para a necessidade da população indicada pelo parâmetro estabelecido na referida Portaria Ministerial. A SES investiu, no ano de 2014, na ampliação de leitos, visto

que o próprio relatório do Tribunal de Contas de Pernambuco constatou um aumento de 2,75% entre os anos de 2013 e 2014, o que alterou a relação de leitos por grupo de 1.000 habitantes, passando de 1,98 para 2,02.

Analisando a série histórica do quantitativo de leitos hospitalares nos anos de 2010 a 2014, foi possível observar que o aumento significativo deu-se exatamente no ano de 2014, conforme demonstra a tabela seguinte:

Tabela 18: Demonstrativo do quantitativo de leitos disponíveis ao SUS

Tipo/Especialidade	Quantidade de Leitos SUS				
	2010	2011	2012	2013	2014
1-Cirúrgico	4.054	4.199	4.256	4.137	4.452
2-Clinico	5.069	5.077	5.180	5.502	5.985
3-Complementar	878	1.017	1.174	1.279	1.290
4-Obstétrico	2.511	2.477	2.530	2.458	2.417
5-Pediátrico	2.821	2.637	2.547	2.415	2.462
6-Outras Especialidades	3.378	3.034	2.421	2.377	2.012
7-Hospital/DIA	88	143	152	169	208
Total	18.799	18.584	18.260	18.337	18.826
Coefficiente de Crescimento anual		-1,14%	-1,74%	0,42%	2,67%

Fonte: Secretaria Executiva de Regulação em Saúde (SERS/SES). Janeiro, 2016. TABWIN/DATASUS, pesquisa realizada em 06.01.2016, período 2010 a 2014.

Tal crescimento demonstra que a gestão está investindo nesta ampliação com o objetivo de atender a necessidade da população do estado de Pernambuco.

9.6. Parâmetros de necessidade de equipamentos por grupo de habitantes abaixo da meta definida pelo Ministério da Saúde, relativamente aos itens Raio X com densitometria óssea e Tomógrafo por Raio X Computadorizado (item 7.6.2)

Com base nos parâmetros quantitativos de equipamentos definidos na Portaria GM/MS nº 1.101, de 12/06/2002, o TCE revelou que, em dados absolutos, o estado de Pernambuco somente não havia satisfeito ao final de 2014 a proporção esperada para os itens Raio X com densitometria óssea e Tomógrafo por Raio X



Computadorizado (itens 29 e 31 do registro de equipamentos do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES).

No que se refere à relação de habitantes por equipamento, o Governo do Estado elucida que, conforme estabelecido na Portaria Ministerial nº 1.101, de 12/06/2002, e citado no relatório, apesar da existência do déficit de equipamentos (Tomógrafos e Raio X com Densitometria), evidencia-se que foram realizadas 135.462 tomografias no ano de 2014, estando acima do parâmetro máximo preconizado pela supracitada Portaria que é de 55.666, considerando a população do estado de Pernambuco, conforme exposto na tabela seguinte:

Tabela 19: Demonstrativo do quantitativo de equipamentos de Tomografia Computadorizada disponíveis para o SUS

TOMÓGRAFO					
Região de Saúde PE	2010	2011	2012	2013	2014
2601 Recife	27	29	30	31	32
2602 Limoeiro	1	1	1	2	2
2603 Palmares	1	1	1	1	1
2604 Caruaru	4	4	4	5	6
2605 Garanhuns	0	2	2	2	2
2606 Arcoverde	1	1	1	4	4
2607 Salgueiro	1	0	1	2	2
2608 Petrolina	4	3	3	3	3
2609 Ouricuri	1	1	3	3	3
2610 Afogados da Ingazeira	1	1	1	1	1
2611 Serra Talhada	1	1	2	2	2
Total	42	44	49	56	58
População	8.796.032	8.864.906	8.931.028	9.208.550	9.277.727
Relação de habitantes/equipamento	209.429	201.475	182.266	164.438	159.961
Parâmetro mínimo para realização de exames de Tomografia Computadorizada (0,20% do Total de Consultas Médicas)					37.111
Parâmetro máximo para realização de exames de Tomografia Computadorizada (0,20% do Total de Consultas Médicas)					55.666
Quantitativo de exames de Tomografia Computadorizada realizado em 2014					135.462

Fonte: Secretaria Executiva de Regulação em Saúde (SERS/SES). Janeiro, 2016. TABWIN/DATASUS, pesquisa realizada em 07.01.2016, período 2010 a 2014.

Analizando a série histórica do quantitativo de equipamentos de RX – Densitometria Óssea, nos anos de 2010 a 2014, tornou-se possível observar o



aumento significativo do número de equipamentos, com consequente redução do coeficiente habitantes/equipamento e proximidade cada vez maior à proporção esperada, conforme demonstra tabela a seguir:

Tabela 20: Demonstrativo do quantitativo de equipamentos de RX-Densitometria disponíveis para o SUS

RX - DENSITOMETRIA					
Região de Saúde PE	2010	2011	2012	2013	2014
2601 Recife	3	4	8	12	12
2602 Limoeiro	1	2	4	3	4
2603 Palmares	1	1	1	1	1
2604 Caruaru	1	1	2	3	3
2605 Garanhuns	1	1	1	2	3
2606 Arcoverde	0	0	1	2	2
2607 Salgueiro	0	1	1	1	2
2608 Petrolina	0	1	1	2	2
2609 Ouricuri	0	0	2	3	3
2610 Afogados da Ingazeira	1	1	1	1	1
2611 Serra Talhada	0	0	0	0	1
Total	8	12	22	30	34
População	8.796.032	8.864.906	8.931.028	9.208.550	9.277.727
Relação de habitantes/equipamento	1.099.504	738.742	405.956	306.952	272.874

Fonte: Secretaria Executiva de Regulação em Saúde (SERS/SES). Janeiro, 2016. TABWIN/DATASUS, pesquisa realizada em 07.01.2016, período 2010 a 2014.

9.7. Grau de concentração de recursos (leitos) na RMR frente às demais áreas permanece elevado para as especialidades de Cardiologia, Neurologia e Oncologia (não apenas cirúrgicas, mas também clínicas) (itens 7.6.3 e 12.4)

Dentre as especialidades cirúrgicas, o Relatório do TCE constatou que permanece um quadro de equivalência de distribuição de leitos (entre RMR e Interior) nas especialidades de Cirurgia Geral e Obstetrícia Cirúrgica. Por outro lado, persiste uma considerável discrepância de oferta para Pediatria, Oncologia, Cardiologia e Neurocirurgia, com maior carência de recursos no interior. Ou seja, um paciente que resida fora da Região Metropolitana do Recife e que necessite de um leito hospitalar voltado a essas especialidades, tem uma propensão de se deslocar



para a RMR bem mais elevada do que ser atendido no seu município ou em outro interior que lhe seja mais próximo, dada a oferta diminuta de leitos nesses locais.

Outrossim, o Relatório concluiu que a concentração de leitos na RMR permanece também sobre algumas especialidades clínicas (na amostra, Neurologia, Oncologia e Cardiologia). Semelhantemente ao comentado anteriormente em especialidades cirúrgicas, as disparidades em leitos de especialidades clínicas também foram suavizadas em 2014, quando confrontada a RMR e demais áreas, notadamente com a abertura de leitos nos municípios de Caruaru (nas três especialidades acima) e Vitória de Santo Antão (em Cardiologia Clínica).

Vinculada à temática, o Tribunal expôs no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações” uma recomendação emanada do Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (Processo TC1301899-1). Dessa forma, encontra-se em implementação a recomendação de concretizar ações que permitam uma maior pulverização dos recursos da Saúde, com atenção especial às áreas deficitárias interioranas do Estado, a partir da instalação de produtos de saúde pública (leitos e equipamentos, sobretudo), para atendimento às populações do Agreste e Sertão.

Diante do contexto apresentado, o Governo defende que a concentração de leitos na região metropolitana frente às demais áreas nas especialidades de Cardiologia, Neurologia e Oncologia (não apenas na cirurgia, mas como internação) é fato, considerando que no decorrer dos últimos 80 anos, as redes de hospitais próprios foram construindo aproximadamente 2.000 leitos e todos pertencentes à rede pública estadual.

Destes hospitais, três se originaram do antigo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que foram estadualizados, sendo o Hospital Barão de Lucena, o Hospital Getúlio Vargas e o Hospital Agamenon Magalhães, além do Hospital da Restauração e do Hospital Otávio de Freitas, localizados no município do Recife, que atende mais de 70% da oferta de serviço nas especialidades citadas incluindo os profissionais.

Conforme evidenciado no relatório, o Estado de Pernambuco tenta sanar os vazios assistenciais, através da ampliação da oferta de serviços ambulatoriais, de acordo com o Plano Diretor de Regionalização.





Entretanto, a prestação de assistência de alta complexidade pelo SUS dá-se pelo cumprimento de uma série de exigências elencadas pelo Ministério da Saúde, dentre os quais: perfil epidemiológico, base populacional, aparato tecnológico, serviços de apoio diagnóstico e terapêutico, bem como equipe especializada. Essa infraestrutura encontra-se concentrada historicamente na I Região de Saúde, o que justifica a oferta de leitos, em sua maioria, nestas especialidades, encontrar-se na Região Metropolitana.

9.8. Níveis de distribuição de recursos em Pernambuco significativamente aquém dos registrados para o estado do Paraná (CNES informa boa equivalência de distribuição), inclusive para especialidades cirúrgicas (item 7.6.3 e 12.4)

Sobre a questão em análise, o TCE relatou que exames oferecidos nos relatórios de contas de governo 2012 e 2013 apontaram ali que os níveis de distribuição de recursos em Pernambuco eram próximos ao verificado no estado do Ceará, ligeiramente melhores que no estado de Goiás e significativamente aquém dos registrados para o estado do Paraná, onde os dados capturados do CNES informavam boa equivalência de distribuição de leitos hospitalares SUS quando comparada a Região Metropolitana de Curitiba e o Interior daquele estado, inclusive para especialidades cirúrgicas.

De igual modo ao item anterior, a existência da problemática abordada induziu o Tribunal a recomendar a concretização de ações que permitam uma maior pulverização dos recursos da Saúde, incumbência em implementação nos termos do capítulo “12. Monitoramento das Recomendações”.

Diante do contexto apresentado, cabe esclarecer que a regionalização foi iniciada com a construção dos 3 hospitais metropolitanos, quais sejam: Hospital Miguel Arraes, Hospital Pelópidas da Silveira e o Hospital Dom Helder Câmara, com aproximadamente 500 leitos todos eles, sendo o Hospital Mestre Vitalino, o mais recente, com 200 leitos.



No tocante às atividades clínicas e aos serviços ambulatoriais, as especialidades fazem parte do projeto das UPAS especialidades. Todas as UPAs contam com consultórios e modernos centros de apoio ao diagnóstico e exames. Dentre as especialidades médicas oferecidas, estão oftalmologia, otorrinolaringologia, neurologia, ortopedia e cardiologia. Quando necessário, os pacientes podem fazer, no próprio local, os exames solicitados, como os laboratoriais, eletrocardiograma, ecocardiograma, mapa, holter, teste ergométrico, raio-X, endoscopia e ultrassonografia, entre outros, que estão previstos em uma UPA para cada Região de Saúde.

Quanto à comparação com o Estado do Paraná e à distribuição de recurso, resta evidente essa concentração aos serviços, portanto para que toda a população do Estado fosse beneficiada, a partir de 2012, estabeleceu-se o processo de descentralização de exames de diagnóstico de alto custo, através da contratação de serviços disponíveis nas diversas Regiões de Saúde. Entretanto, a estruturação da rede pública do Estado de Pernambuco se diferencia do Paraná, onde verificamos a baixa existência de Rede Própria, uma vez que mais de 90% são contratados da rede privada e filantrópica.

9.9. Quantitativo de equipamentos maior (em relação ao número de habitantes) no Interior do que na RMR em apenas três dos doze equipamentos: Raio X com densitometria óssea, Ultrassom Convencional e Mamógrafo Computadorizado (item 7.6.3 e 12.4)

O TCE indicou que nos quantitativos verificados no estado de Pernambuco, a premissa, acerca da relação mais confortável para habitantes do Interior do que os da Região Metropolitana da Capital, é vinculada a apenas três dos doze equipamentos hospitalares citados no Relatório: Raio X com densitometria óssea, Ultrassom Convencional e Mamógrafo Computadorizado.

De forma semelhante, a existência da problemática abordada induziu o Tribunal a elaborar recomendação já reproduzida nos dois tópicos anteriores, nos termos do capítulo “12. Monitoramento das Recomendações”.



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

Quanto à problemática em questão, o Governo do Estado utiliza os argumentos já expostos no item 9.7, uma vez que em ambas as situações o TCE/PE questionou a existência de ofertas na área de saúde menos favoráveis aos residentes no Interior do Estado em detrimento daquelas presentes na Região Metropolitana do Recife, em termos de concentração de leitos para determinadas especialidades clínicas e cirúrgicas, bem como de quantitativo de equipamentos hospitalares.



10. PUBLICIDADE (Capítulo 8)

10.1. Despesas Totais com Publicidade e Propaganda

Em relação à despesa com publicidade da Administração Direta, apesar de inexistir qualquer descumprimento do percentual do limite estipulado para o gasto com o tema no exercício de 2014, os valores de despesas processadas (e-Fisco) a título genérico de publicidade somam R\$ 64.192.020,31, compostos pelas seguintes parcelas:

- (a) R\$ 48.328.528,99 = valor empenhado pelas UGs que compõem a administração direta do Estado do **Poder Executivo**;
- (b) R\$ 15.863.491,32 = valor processado pelas UGs de fundações, autarquias, fundos estaduais da administração indireta e paraestatais caracterizadas no orçamento como estatais dependentes de recursos do tesouro também do **Poder Executivo**;

A Lei Estadual nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005, que estabelece limites financeiros para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual, define o seguinte percentual para órgãos da Administração Direta, conforme Art. 1º, inciso I:

I – no caso de órgãos da administração direta, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita corrente líquida, nos termos do artigo 2º, IV, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, realizada no exercício anterior.

Ainda conforme o art. 6º da mesma Lei, são responsabilizados, em caso de descumprimento, o Governador do Estado, Secretário de Estado, Dirigentes de Autarquias, de Fundações ou Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, caracterizando crime de responsabilidade, nos termos do disposto na Lei nº 1.079, de 19 de abril de 1950 e alterações posteriores.

Entretanto, considerando o Princípio Fundamental da separação dos Poderes adotado pela Constituição Federal Brasileira que, conforme o Art. 2º - “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, bem como respeitando a autonomia administrativa e financeira dos Poderes, entendeu-se que – ao determinar um limite a ser observado pelos órgãos

da administração direta sob-responsabilidade do Governador do Estado – o legislador estabeleceu um limite para o Poder Executivo.

O próprio Tribunal de Contas de Pernambuco no Processo N° 1402078-6 (Pag. 41), referente à prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco, exercício financeiro 2013, acatou a defesa do Estado relativa a não subordinação dos outros Poderes ao Executivo, conforme exposto.

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.

Sendo assim, não se consideram gastos com publicidade, na apuração do limite legal, aqueles realizados pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Neste sentido, as despesas com publicidade liquidadas pelas UGs que compõem a Administração direta do Estado somam R\$ **64.192.020,31** e não R\$ **83.205.695,37**, segundo a análise do Tribunal de Contas. A tabela seguinte demonstra o cálculo dos gastos com publicidade:

Tabela 21: Gastos com Publicidade

Em R\$

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	Divulgação oficial (1)	Promoção do turismo (2)	Reg. E Fisco dos Serviços Públicos Delegados (3)	Campanhas publicitárias educativas			Publicidade e Propaganda (7)	TOTAL (em R\$)
				Área de saúde pública (4)	Defesa e preservação ecológica (5)	Seg. no trânsito e prev. Da violência (6)		
Direta	12.229.278,53	13.200,00	-	187.200,03	-	-	35.898.850	48.328.528,99
Indireta (8)	6.704.108,83	8.068.188,62	-	-	-	590.757,23	500.437	15.863.491,32
Total de despesas contabilizadas no e-Fisco	18.933.387,36	8.081.388,62	-	187.200,03	-	590.757,23	36.399.287	64.192.020,31

Fonte: e-Fisco

Nota: (1) Contas de despesa referentes à Divulgação Oficial = 3.3.3.90.39.90 + 3.3.3.90.92.90;

(2) Contas de despesa referentes à Promoção do Turismo = 3.3.3.90.39.91 + 3.3.3.90.92.94;

(3) Contas de despesa referentes à campanha Publicitária de Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos delegados = 3.3.3.90.39.93;

(4) Contas de despesa referentes à campanha Publicitária Educativa Área Saúde Pública = 3.3.3.90.39.87;

(5) Contas de despesa do e-Fisco referentes à campanha Publicitária Educativa para defesa e Prevenção Ecológica = 3.3.3.90.39.88;

(6) Contas de despesa do e-Fisco referentes à campanha Publicitária Educ. para Seg. no Trânsito e Prevenção da Violência = 3.3.3.90.39.89 + 3.3.3.90.92.89;

(7) Contas de despesa do e-Fisco referentes à Publicidade e propaganda = 3.3.3.90.39.92 + 3.3.3.90.92.92 + 3.4.4.90.39.92;

(8) Não incluídas as despesas processadas por estatais não-dependentes.

10.2. Verificação do cumprimento dos limites estaduais relativos às despesas com publicidade:

10.2.1. Administração Direta



Em relação ao cálculo do limite de gastos com publicidade da administração direta estadual, atente-se que não há comentários acerca da metodologia adotada pelo Tribunal de Contas, relativamente à atualização da RCL, conforme quadro abaixo:

Tabela 22: RCL 2013 Atualizada

	Em R\$
Receita Corrente Líquida - RCL 2013	17.173.972.712,67
Índice com o valor do IPCA 2014	1,064076
Receita Corrente Líquida - RCL 2013 (atualizada) (a)	18.274.412.188,21
Limite para despesa com publicidade em 2014 [1%(a)]	182.744.121,88
Fonte: RREO 6º bimestre 2013 (RCL) e www.calculoexato.com.br (atualização financeira IPCA em 2014)	

Contudo, na verificação do cumprimento do dito limite os gastos com publicidade vinculados à administração direta, observando-se as deduções legais, são assim compostos:

Tabela 23: Verificação do cumprimento do limite com publicidade da administração direta

	Em R\$
Gastos totais na área de Publicidade da Admin. Direta	48.328.528,99
(-) Divulgação Oficial	12.229.278,53
(-) Promoção do turismo	13.200,00
(-) Camp. De regulação e fiscalização dos serviços delegados da Adm. Direta	-
(-) Campanha Educativa na área de saúde Pública da Adm. Direta	187.200,03
(-) Camp. Educativas na área de defesa e preservação ecológica da Adm. Direta	-
(-) Camp. Educativas de segurança no trânsito e prevenção à violência da Adm. Direta	-
= Gastos com publicidade e propaganda da Adm. Direta	35.898.850,43
(+) Camp. Educativas e de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados da administração indireta financiados com recursos do Tesouro	199.642,74
= Total de gastos com publicidade e propaganda consideradas na Adm. Direta	36.098.493,17
Limite Legal	182.744.121,88
% de Comprometimento	19,75%

Fonte: e-Fisco

Ou seja, no âmbito da administração direta estadual o volume com publicidade institucional, em 2014, foi de 0,1975% da RCL de 2013 atualizada (19,75% do Limite), inferior ao limite apurado pelo Tribunal de Contas, que computou 0,2201% da RCL de 2013 atualizada.

O ajuste referente à parcela de despesas vinculadas à administração direta, conforme parágrafo único do Art. 3 da Lei nº 12.746/2005, é assim composto:



Tabela 24: Gastos com publicidade a serem vinculados à administração direta para fins de verificação do limite legal

do limite legal

Em R\$

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	Divulgação oficial (1)	Promoção do turismo (2)	Reg. E Fisca dos Serviços Públicos Delegados (3)	Campanhas publicitária educativas			Publicidade e Propaganda (7)
				Área de saúde pública (4)	Defesa e preservação ecológica (5)	Seg. no trânsito e prev. Da violência (6)	
Administração Direta	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	199.642,74	35.898.850,43
Total							36.098.493,17

Fonte: e-Fisco

10.2.1.Administração Indireta

Relativamente aos valores brutos contabilizados pelas entidades da administração indireta do Estado dependentes do Tesouro, tenha-se presente que os gastos com publicidade alcançaram o montante de **R\$ 15.863.491,32**, já extraídos os gastos realizados por entes que não compõem a administração indireta do Poder Executivo. Contudo, para o Tribunal de Contas, o valor encontrado soma **R\$ 31.593.873,68**.

Além de considerar no cálculo apenas órgãos e entidades que compõem o Poder Executivo, o Governo do Estado divergiu da análise realizada pelo Tribunal de Contas no que tange as despesas com publicidade realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde (FES), vinculado à Secretaria de Saúde (SES). Tal fato se deu a partir do entendimento de que Fundos não possuem personalidade jurídica, tampouco patrimônio próprio. Assim sendo, os gastos com publicidade processados pelo FES são considerados no cômputo das despesas com o tema na administração direta, ou seja, da própria SES.

Quanto aos valores sujeitos à verificação do limite legal, constatou-se que o Tribunal Contas considerou no cômputo as despesas com segurança no trânsito e prevenção da violência. Contudo, a Lei nº 12.746/2005, no Art. 3º, inciso III, exclui do cálculo do limite com publicidade gastos com “*campanhas educativas nas áreas de saúde pública, **segurança do trânsito**, defesa e preservação ambiental, **prevenção à violência** e regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados*”.

Logo, extraídos os valores dos demais Poderes, os gastos com publicidade do FES e os valores processados pelas UGs que compõem a administração indireta

com a fonte 101 (reclassificados como gastos da administração direta), os valores sujeitos à verificação de limites individuais (por entidade) definidos pela Lei nº 12.746/05 somam **R\$ 500.436,64**, ou seja, divergente dos **R\$ 991.386,87** calculados pelo TCE/PE, conforme demonstrativo composto por natureza da despesa, conforme quadro a seguir:

Em R\$

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	Divulgação oficial (1)	Promoção do turismo (2)	Reg. E Fisca dos Serviços Públicos Delegados (3)	Campanhas publicitária educativas			Publicidade e Propaganda (7)
				Área de saúde pública (4)	Defesa e preservação ecológica (5)	Seg. no trânsito e prev. Da violência (6)	
Administração Indireta	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	Nada a Considerar	500.436,64
Total							500.436,64

Fonte: e-Fisco

Assim, a composição e a verificação do valor gasto com publicidade e propaganda institucional por entidade da administração indireta dependente são discriminadas da seguinte forma:

Tabela 25: Gastos com publicidade e propaganda institucional por entidade da Administração Indireta dependente

Em R\$

Entidade	Dispêndio com publicidade e propaganda em 2014	Receita Em 2013	Receita 2013 atualizada até 31/12/14	Relação % entre o dispêndio e a receita
DEFN	3.730,00	19.146.563,27	20.373.398,46	0,018%
DETRAN-PE	158.850,34	322.127.727,11	342.768.383,35	0,046%
EMPETUR	28.000,00	9.739.636,61	10.363.713,57	0,270%
IRH-PE	288.106,30	191.840.979,23	204.133.381,82	0,141%
LACEN	7.200,00	2.488.165,08	2.647.596,75	0,272%
UPE	14.550,00	300.166.646,79	319.400.124,85	0,005%
TOTAL	500.436,64			

Fonte: e-Fisco e www.calculoexato.com.br (atualização financeira IPCA em 2014)

A partir dos dados acima verifica-se que no âmbito da administração indireta dependente o volume com publicidade institucional, em 2014, foi no DETRAN-PE 0,046% e IRH-PE 0,141%, em relação as suas receitas próprias de 2013 atualizadas, sendo inferiores ao calculado pelo Tribunal de Contas do Estado, que apurou 0,16% no DETRAN-PE e 0,14% no IRH-PE.





11. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO (Capítulo 9)

11.1. Resultado Previdenciário Negativo do Exercício de 2014 (Item 9.2.1)

O Tribunal de Contas constatou, pela análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco – Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2014, transcrito a seguir, um resultado previdenciário negativo (deficitário) no valor de R\$ 66,35 milhões.

Tabela 26: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores (em resumo) RREO – valores em R\$

	Em 2014	Em 2013
RECEITAS		
REC. PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	897.732.676,37	783.651.801,51
RECEITAS CORRENTES	897.732.676,37	783.651.801,51
Receita de Contribuições dos Segurados	862.468.859,02	754.482.706,34
Outras Receitas de Contribuições	2.016.716,92	3.647.921,23
Receita Patrimonial	14.561.956,67	13.845.250,65
Receita de Valores Mobiliários	14.561.956,67	13.845.250,65
Receita de Serviços	1.562.831,56	1.417.354,90
Outras Receitas Correntes	17.122.312,20	10.258.568,39
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	13.999.324,99	7.503.164,02
Demais Receitas Correntes	3.122.987,21	2.755.404,37
RECEITAS DE CAPITAL	-	-
REC. PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)	2.874.554.992,17	2.600.453.592,66
RECEITAS CORRENTES	2.874.554.992,17	2.600.453.592,66
Receita de Contribuições	1.512.872.658,40	2.599.996.675,44
Patronal	1.208.102.881,29	1.307.253.324,79
Para Cobertura do Déficit Atuarial	1.361.682.333,77	1.292.743.350,65
Receita de Serviços	-	456.917,22
RECEITAS DE CAPITAL	-	-
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	3.772.287.668,54	3.384.105.394,17
DESPESAS		
DESP. PREVIDENCIÁRIAS-RPPS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (IV)	3.837.559.186,00	3.347.894.496,73
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – RPPS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (V)	1.075.026,42	605.217,34
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	3.838.634.212,42	3.348.499.714,07
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III – VI)	(66.346.543,88)	35.605.680,10

Fonte: Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo 2014

Ainda sobre o déficit previdenciário em comento, a corte de contas apontou inconsistência na inclusão dos repasses da Dotação Orçamentária Específica – DOE, como receita intraorçamentária (Repasses para Cobertura de Déficit Atuarial), já que, segundo a portaria do STN 637/2012, tais recursos deveriam ser registrados no item “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras”.

Ao registrar os repasses internos da DOE, efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para o FUNAFIN (R\$ 1,36 bilhão), como Receitas Intraorçamentárias (Repasses para Cobertura de Déficit Atuarial), houve redução do resultado previdenciário negativo para R\$ 66,35 milhões. No entanto, ao seguir as diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional o valor efetivo do déficit previdenciário perfaz R\$ 1,43 bilhão, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 27: Resultado Previdenciário – Exercício 2014 (valores em R\$).

Resultado Previdenciário Positivo* (I)	(66.346.543,88)
(-) Repasses da DOE (II)	(1.361.682.333,77)
Resultado Previdenciário Negativo (I-II)	1.428.028.877,65

Inicialmente, é importante contextualizar que o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias compõe o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme o artigo 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o Balanço Geral do Estado – Exercício 2014. Além disso, o FUNAFIN é um fundo de previdência em regime de repartição simples e apresenta déficit financeiro mensal que é suportado pelo Tesouro Estadual através de DOE.

Nesse contexto, a razão das receitas do FUNAFIN oriundas da DOE não serem registradas como “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras” (conforme Portaria STN nº 637/2012), está relacionada com a origem orçamentária desses recursos transferidos, em respeito ao que determina o art. 4º, XV, da LCE 28, de 2000. Dessa forma, as despesas intraorçamentárias da DOE nas Unidades Gestoras executoras do Orçamento, obrigatoriamente, são convertidas em receitas intraorçamentárias no FUNAFIN, no momento dos respectivos repasses.

Ainda, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais – ANEXO DE METAS FISCAIS (MDF vigente no exercício de 2014), na linha Recursos para Cobertura de Insuficiência Financeira deve-se registrar os recursos orçamentários efetivamente utilizados para a cobertura de insuficiências financeiras entre as receitas e despesas previdenciárias no exercício de referência. Entretanto, de acordo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, dentre outras obrigações relativas aos RPPS, alinhadas com a Nota Técnica nº 633/2011





da STN, está definido que as coberturas das insuficiências financeiras do RPPS são realizadas através de interferência financeira, sem execução orçamentária, conforme abaixo:

(...)

4.4.5.3 Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro

No caso do aporte para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS.

(...)

Assim, considerando que as receitas da DOE no FUNAFIN são de natureza orçamentária, não se pode registrá-las na linha de “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras” no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores - RREO – Anexo V (LRF, art. 53, inciso II).

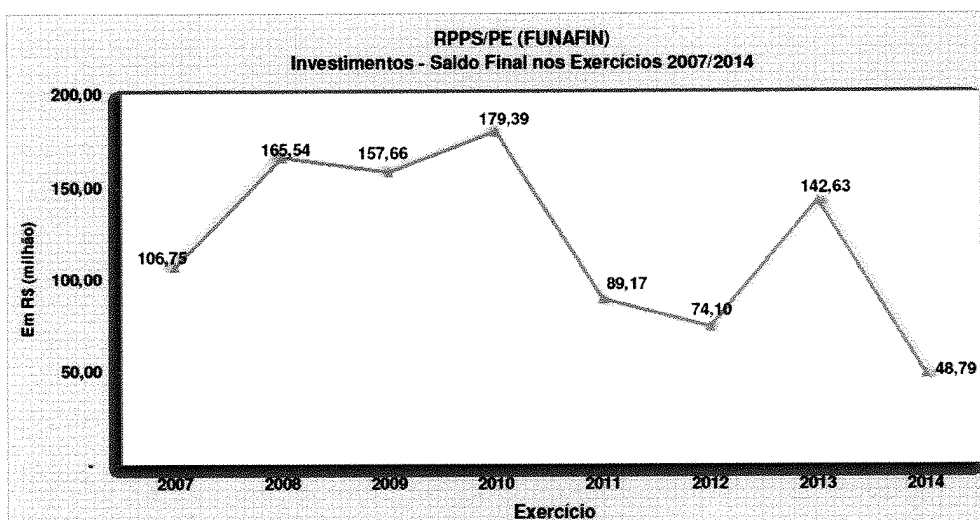
O relatório do TCE destaca, então, não o fato do RPPS/PE ter apresentado resultado negativo, o que ocorre anualmente pelas características da massa de segurados do fundo e pela adoção do regime financeiro de repartição do simples, mas, sim, a contabilização deste déficit. Ou seja, caso a DOE fosse registrada como “Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras” o resultado previdenciário negativo (déficit) do RPPS/PE seria, no exercício de 2014, de R\$ 1,43 bilhão. Contudo, como tal registro foi realizado a título de Receitas Intraorçamentárias (Repasse para Cobertura de Déficit Atuarial), como acima justificado, o resultado negativo ficou reduzido a R\$ 66,35 milhões.

Ademais, é importante ressaltar que a LCE nº 28, de 2000, está em processo de revisão e atualização, visando adequação dos procedimentos adotados pelo Estado às regras do MCASP.



11.2.Redução do saldo de investimentos ao final de 2014 (Item 9.2.2)

Ao discorrer sobre a evolução dos saldos dos investimentos, o Tribunal alertou para a redução de quase 2/3 dos investimentos ao final de 2014 (R\$ 48,79 milhões) em relação ao saldo de 2013 (R\$ 142,63 milhões), conforme gráfico a seguir:



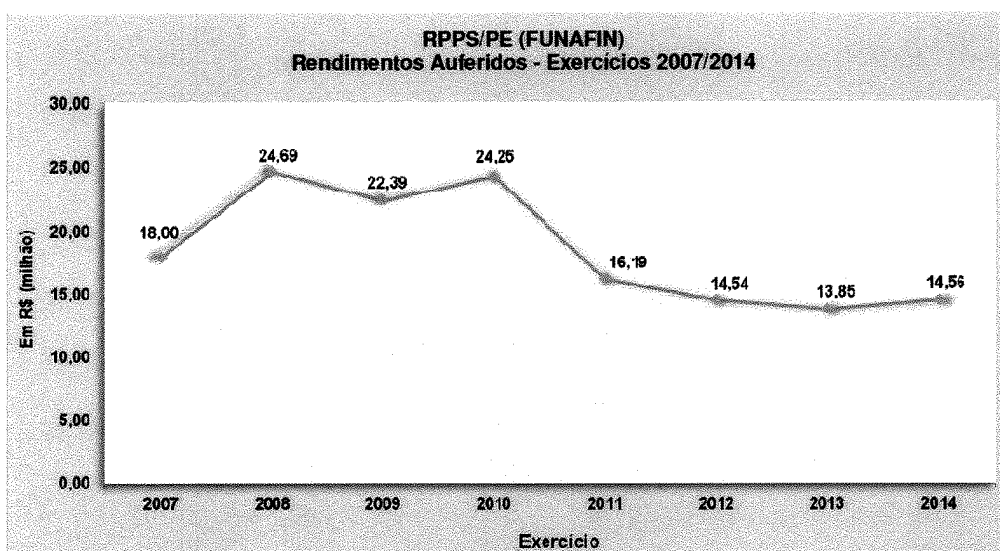
No que se refere ao tema, cumpre destacar que o FUNAFIN é um fundo de previdência em regime de repartição simples e apresenta déficit financeiro mensal que é suportado pelo Tesouro Estadual através de Dotação Orçamentária Específica (DOE). Portanto, o Fundo trabalha em regime de caixa, sendo o total das contribuições do Estado (patronal), dos servidores e beneficiários integralmente utilizado quando do pagamento mensal da folha de aposentados e pensionistas.

Dessa forma, o Estado é responsável por garantir os recursos suficientes ao pagamento dos benefícios, não sendo preciso o aporte de recursos além da necessidade de caixa.



11.3.Séria histórica dos rendimentos auferidos se mostra insatisfatória (Item 9.2.3)

O Tribunal de Contas evidenciou que houve expressiva redução dos rendimentos previdenciários auferidos a partir do exercício de 2011, os quais se mantiveram estáveis nos anos seguintes. Se levado em consideração os anos de 2008 a 2014, verifica-se uma série histórica negativa, conforme demonstrado no gráfico a seguir.



No entanto, o Governo assevera que de acordo com a Política de Investimentos do FUNAFIN, e em função da já relatada característica do Fundo ser financeiro, a gestão dos recursos é de curtíssimo prazo e busca, como meta de remuneração, a variação da taxa de Depósitos Interbancários (DI). Os resultados obtidos em percentual do DI foram de 99,82%, em 2008; 104,25%, em 2009; 108,89%, em 2010 e 101,75%, em 2014. Portanto, os rendimentos auferidos mantiveram-se dentro da meta estabelecida, havendo tão somente redução em seu volume financeiro, fato já explicitado no item anterior, mas sem qualquer redução em rentabilidade.



11.4. Risco financeiro na transição entre o regime financeiro de repartição simples e o regime de capitalização (Item 9.3)

Segundo a análise do TCE, uma das providências para se efetivar a transição entre o regime financeiro de repartição simples e o regime de capitalização é a adoção de segregação de massa previdenciária, que consiste no estabelecimento de uma data de corte, seja no passado ou no futuro, a partir da qual a contribuição dos servidores que forem admitidos, e a contribuição patronal, passam a constituir um fundo que vai garantir os benefícios futuros desses servidores mediante formação de reservas.

Não obstante a solução apresentada, o TCE ressalta que poderá ocorrer problema de escassez de recursos financeiros para sua implementação, num primeiro momento, por haver aumento de despesa, ainda que depois haja compensação com a desoneração do erário no futuro.

Consoante destacado no Relatório do TCE, na Lei Nacional nº 9.717, de 1998, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser organizados com base em normas de contabilidade e atuária, assegurando-se o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo a segregação de massas de segurados uma das alternativas previstas na regulamentação – Portarias MPS nºs 204, 402 e 403, todas de 2008 - para fins de obtenção de tal equilíbrio. Dita segregação consiste na separação dos servidores e respectivos dependentes em grupos distintos, que integrarão o plano previdenciário (fundo previdenciário) e o plano financeiro (fundo financeiro).

Nesse contexto, como forma de proporcionar o equilíbrio atuarial do RPPS-PE, a Lei Complementar nº 28, de 2000, previu a segregação de massas previdenciárias a partir da instituição do Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado – Funaprev.

Por se tratar de uma medida de extrema complexidade e considerando a necessidade de se avaliar a melhor solução para o equacionamento do déficit do Regime de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, foram realizados,



ao longo dos últimos anos, estudos aprofundados pela Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funape), acompanhados pela Secretaria de Administração do Estado, os quais apontam que o melhor modelo estruturador do regime previdenciário 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 de Poder e de órgãos autônomos.

Dessa forma, após amplas discussões e apresentações desse novo modelo aos Poderes e órgãos autônomos, o governo do Estado de Pernambuco decidiu pela implementação do Funaprev e da Previdência Complementar para os novos servidores, como assim o fizeram outros Estados da Federação. As leis complementares 257 e 258, ambas publicadas em 20 de dezembro de 2013 no Diário Oficial do Estado, instituíram, respectivamente, a Previdência Complementar e o fundo de capitalização – Funaprev, os quais deverão ser efetivados com a implantação pela União de entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, a ser denominada de PrevFederação.

A segregação de massas, então, passará a ser realidade com o Funaprev, regime de capitalização, no qual as contribuições serão acumuladas, capitalizando-se os rendimentos financeiros para que, no momento da concessão do benefício, o montante seja suficiente para seu custeio vitalício, o qual será implementado para a gestão dos recursos previdenciários relativos aos servidores e membros de Poder e de órgãos autônomos que ingressarem no serviço público após o seu funcionamento.

Além disso, o servidor que vier a ingressar no serviço público passará a ter um teto para o benefício no regime próprio de previdência, de valor igual ao do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, podendo complementar seus proventos mediante adesão ao Regime de Previdência Complementar.

É importante frisar que esse novo modelo previdenciário proposto não atinge direito adquirido ou expectativa de direito, porquanto não será aplicável aos atuais servidores e membros de Poder e de órgãos autônomos, mas tão somente àqueles que vierem a ingressar no serviço público após sua vigência.



Destaca-se, ainda, que, conforme citado no parecer da avaliação atuarial, os efeitos da nova legislação estadual não foram contemplados, o que ocorrerá apenas com a efetiva implementação do novo modelo de financiamento do RPPS/PE, quando, então, o momento do corte para a segregação de massas dos segurados ficará caracterizado.

Por fim, conforme destacado no Relatório de Análise de Prestação de Contas do Governo do Estado, a adoção da segregação de massas, solução estruturadora, importa, inicialmente, em aumento de dispêndio do Estado, em comparação com o modelo de financiamento vigente, para que possa usufruir de economia substancial no futuro. Considerando que o impacto depende do volume de ingresso de novos servidores, tal aspecto deverá ser considerado quando da realização das futuras admissões.

11.5. Aumento do Passivo Atuarial pela mudança da taxa de desconto aplicada. Não adoção da hipótese de reposição de massa de segurados impactando a projeção das receitas e despesa previdenciárias e a avaliação do déficit atuarial. Balanço Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco – RPPS/PE, registra um déficit atuarial de R\$ 175,50 bilhões (itens 9.3.1 e 9.3.2).

No condão de seguir as diretrizes estabelecidas pela Portaria MPS 403/2008, art. 21, § 3º, inciso I, o TCE aponta que houve alteração da taxa aplicada na avaliação do resultado atuarial e das projeções atuariais das receitas e despesas do Plano Financeiro, como o FUNAFIN. A taxa aplicada na avaliação presente (2014) foi 0%, já em 2013 a taxa aplicada foi de 6%, ocasionando um aumento dos valores do Passivo Atuarial que, no exercício de 2013, era na ordem de R\$ 74,40 bilhões (a valor presente de dezembro de 2013) para R\$ 211,38 bilhões em 2014 (a valor presente de dezembro de 2014).



Ademais, o TCE ressalta que a hipótese de reposição de massa para o FUNAFIN, fundo financeiro, deixou de ser adotada com a proximidade da implementação do FUNAPREV, fundo previdenciário, e da Previdência Complementar, aos quais ficarão vinculados os futuros servidores do Estado, o que também impactou nas projeções das receitas e despesas previdenciárias e na avaliação do déficit atuarial.

Ainda sobre o tema em comento, acerca do cômputo da diferença entre o Passivo Atuarial (valor presente necessário para fazer face ao custo total as despesas com aposentadorias e pensões concedidas e a conceder) e o Valor Presente das Contribuições Previdenciárias (incluindo a compensação financeira), o TCE pontua que há um déficit atuarial na ordem de R\$ 175,50 bilhões, como apresentado na tabela a seguir.

Tabela 28: Balanço Atuarial do RPPS/PE (FUNAFIN), em 31.12.2014

Em R\$

1. ATIVO		2. PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições		Valor Presente dos Benefícios Concedidos	
Item	Valores	Item	Valores
Sobre Remunerações	27.462.312.653,19	Aposentadorias	46.784.946.429,41
Sobre Benefícios	6.857.108.051,04	Pensões	21.371.110.230,08
Compensação Financeira	1.560.710.439,62	Valor Presente dos Benefícios a Conceder	
Patrimônio	0,00	Aposentadorias	123.302.508.853,17
Déficit Atuarial	175.496.483.224,04	Pensões	19.918.048.855,23
TOTAL	211.376.614.367, 89	TOTAL	211.376.614.367, 89

Inicialmente, impende registrar que o Balanço Geral do Estado de 2014 foi o primeiro a ser elaborado de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público – NBCASP'S, convergidas com as Normas Internacionais de Contabilidade.

Desse modo, envidando esforços para a implantação do novo modelo contábil no Estado, foram realizadas alterações nas hipóteses/premissas adotadas nos exercícios anteriores, conforme a seguir descrito, o que resultou em aumento significativo no valor do passivo apresentado na Avaliação Atuarial posicionada em dezembro de 2014.



Pela abordagem anterior, era aplicada uma taxa de desconto de 6% ao ano sobre os valores dos benefícios previdenciários projetados por 75 anos, objetivando apuração a valor presente desses benefícios. Desta forma, considerando-se este desconto, o déficit atuarial foi calculado em R\$ 40,9 bilhões a valor presente de dezembro de 2013.

Com a nova abordagem, para demonstração dessa dívida atuarial, a taxa utilizada de desconto (taxa real de juros referencial) sobre os valores projetados para os próximos anos passou a ser de 0%, em consonância com disposto na Portaria MPS 403, de 2008, art. 21, § 3º, inciso I, com a redação dada pela Portaria MPS 21, de 2013. Sem o desconto, portanto, o déficit atuarial foi calculado em R\$ 175,5 bilhões em dezembro de 2014. O resultado, por conseguinte, decorre meramente da alteração do critério de avaliação e não de aumento do dispêndio previdenciário.

Esta mudança também ocorreu porque a hipótese de reposição de massa para o fundo financeiro, o FUNAFIN, deixou de ser adotada com a proximidade da implementação do FUNAPREV, fundo previdenciário em regime de capitalização e da Previdência Complementar, aos quais ficarão vinculados os futuros servidores do Estado.

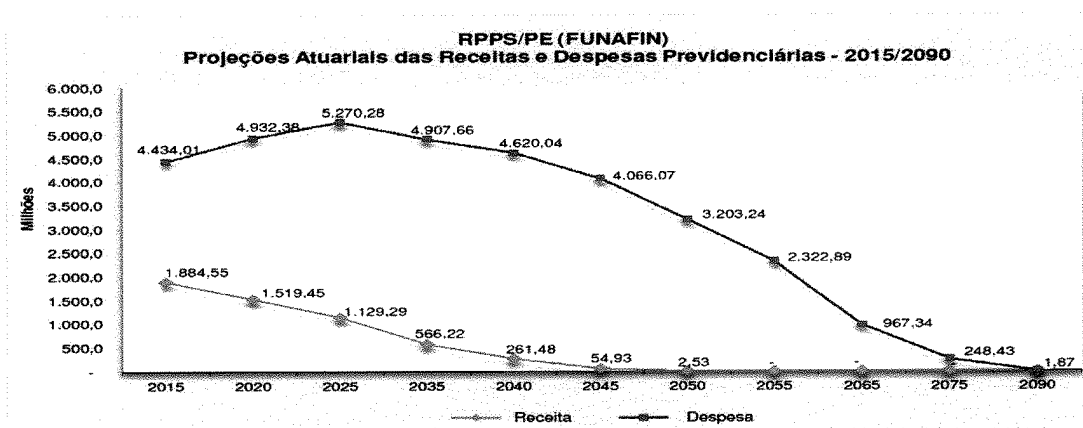
Dessa forma, a modificação do valor da dívida previdenciária na avaliação atuarial por imposições normativas não significou a correção de erros cometidos em anos anteriores. Importante destacar, também, que a evolução do dispêndio com benefícios previdenciários não sofrerá alteração, tendo sido modificada, apenas, a metodologia para contabilizar o passivo a valor presente, à semelhança do que vem ocorrendo com outros entes federativos.

Por fim, vale ressaltar que essa alteração não apresentou impacto nos limites legais de endividamento do Estado, por não constituir dívida consolidada.

11.6.Projeções de resultados previdenciários negativos para os períodos de 2015 a 2090 (Item 9.3.3)

As projeções de desequilíbrio entre as receitas e as despesas previdenciárias foram objetos de observação por parte da Corte de Contas. Para o

Tribunal, tal situação ocasionará resultados previdenciários negativos para o período de 2015 a 2090, exigindo um maior dispêndio do tesouro estadual nos períodos de 2024 a 2045, como demonstrado no gráfico a seguir.



Quanto aos déficits financeiro e atuarial do RPPS/PE, estes vem apresentando crescimento contínuo, como é de se esperar para um sistema previdenciário em regime financeiro de repartição simples, com relação ativos/ (aposentados + 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 46,1 anos.

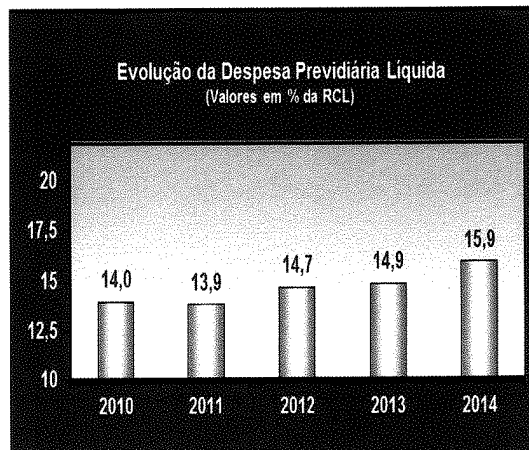
Contudo, é importante observar que a relação Despesa Previdenciária Líquida / Receita Corrente Líquida do Estado vem se mantendo relativamente estável ao longo dos últimos anos, de acordo com o quadro abaixo, sinalizando no sentido da manutenção da capacidade do Estado em honrar com a dívida previdenciária.

Tabela 29: Evolução da Despesa Previdenciária Líquida.

Evolução da Despesa Previdenciária Líquida
Valores Nominais - Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014
Benefícios (I)	2.336	2.626	3.010	3.339	3.838
Contribuições dos segurados (II)	559	583	684	754	862
Compensação Prev. entre Regimes(III)	7	7	7	8	14
Outras receitas previdenciárias (IV)	28	21	23	22	19
Desp. Prev. Líquida (V = I - II-III-IV)	1.742	2.016	2.297	2.555	2.942
RCL LRF (VI)	12.436	14.553	15.613	17.174	18.475
Desp. Prev. Lq./RCL (VII=V/VI)(em %)	14,0	13,9	14,7	14,9	15,9

Fonte: Balanço Geral do Estado 2014



Por fim, é importante que a constatação de projeção de aumento do desequilíbrio ente receitas e despesas projetadas do Funafin é consequência natural da opção pela segregação de massas, quando, então, o Plano Financeiro tornar-se-á massa fechada quanto aos servidores civis.

11.7.Diminuição da proporção de ativos em relação aos aposentados. Expectativa de elevado número de aposentadoria para os servidores públicos do Estado de Pernambuco para os períodos de 2015 a 2019. (Item 9.3.4)

De acordo com a análise do TCE, a proporção entre o quantitativo total de segurados ativos em relação ao de inativos, que era de 1,83 na avaliação anterior, baixou para 1,75 nessa avaliação. Isso se deve sobretudo à redução da proporção ativos/aposentados do Poder Executivo que baixou de 1,71 para 1,63.

Para o Tribunal, além da relação entre ativos e aposentados atual se mostrar crítica, as expectativas de aposentadoria para os próximos anos também devem ser consideradas pela gestão de pessoas, de modo a evitar o comprometimento da continuidade e da qualidade dos serviços públicos essenciais prestados à sociedade.

O quantitativo total de aposentadorias programadas para os exercícios de 2015 a 2019 totaliza 35.057. Isto significa que 35.057 servidores estarão em

condição de deixar o serviço público nos próximos (cinco) anos, dos quais 9.641 são professores, conforme se pode demonstrar no quadro a seguir:

Tabela 30: Previsão das aposentadorias programadas do atual grupo de ativos, sem reposição de massa

ANO	TIPO DE APOSENTADORIA				TOTAL
	Idade e Tempo de Contribuição	Idade e Compulsória	Professor	Militar	
2015	7.638	4.649	5.811	811	18.909
2016	1.260	733	886	743	3.622
2017	1.208	755	1.284	1.834	5.081
2018	1.333	807	1.080	321	3.541
2019	1.874	735	580	715	3.904
TOTAL:	13.313	7.679	9.641	4.424	35.057

Fonte: Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo 2014

Quanto ao tema, conforme mencionado no item anterior (9.3.3), o RPPS/PE apresenta relação ativos/(aposentados + pensionistas), também denominada de razão de dependência, igual a 1,3, que é compatível com média nacional observada para os Estados, conforme quadro, abaixo, do Ministério da Previdência Social.

Tabela 31: Quantidade de Segurados dos RPPS

 PREVIDÊNCIA SOCIAL					
QUANTIDADE DE SEGURADOS DOS RPPS					
	ATIVOS	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	RAZÃO DE DEPENDÊNCIA (AT / AP+PENS)
UNIÃO	1.195.852	566.390	411.475	2.173.717	1,22
ESTADOS/DF	2.678.043	1.442.815	490.215	4.611.073	1,39
MUNICÍPIOS	2.379.189	449.055	132.573	2.960.817	4,09
TOTAL	6.253.084	2.458.260	1.034.263	9.745.607	1,79
Dados consolidados 2014 (Anuário)					

A base de servidores ativos de Pernambuco não se encontra em expansão em virtude de razões, tais como: investimentos em aumento de produtividade, restrições fiscais, valorização de carreiras típicas de Estado, terceirização de atividades não finalísticas, etc.





Esta baixa razão de dependência foi fator determinante, nos estudos mencionados no item 9.3, para a conclusão da necessidade de segregação de massas, haja vista que o regime financeiro de repartição simples requer razão de dependência igual ou superior a 4.

Outro aspecto oportunamente destacado neste item do Relatório é a previsão de elevado número de aposentadorias programadas para o período de 2015 a 2019, ensejando a necessidade, por parte das áreas de gestão de pessoas, de planejamento quanto aos concursos públicos.

Observa-se, neste contexto, que o quantitativo de servidores em condições de aposentar, os chamados “iminentes de aposentadoria”, tem apresentado trajetória crescente, conforme quadro abaixo, que consta na Avaliação Atuarial sob análise, sinalizando que boa parte dos que se encontram nesta situação tem optado por postergar o momento da opção pela aposentadoria.

Quadro 2: Servidores em condições de aposentar - Estado de Pernambuco

Item	2010	2011	2012	2013	2014
Nº de Servidores Iminentes	14472	15101	16770	17232	18909

Cabe mencionar, à guisa de complementação, que com a recente publicação da Lei Complementar Federal n.º 152 (DOU 04.12.2015) restou regulamentada a aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, conforme modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015, possibilitando, assim, a ampliação em 05 anos do período de permanência em atividade.

11.8. Recomendação de relatórios anteriores (status: implementada parcialmente): Não Implantação do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores (Item 12.8)

Foi objeto de recomendação por parte do TCE, no exercício 2012, através do Processo TC1301899-1, a implementação efetiva do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores, de forma a buscar a redução paulatina do déficit previdenciário.

Acerca do apontamento feito pelo Tribunal de Contas, é importante ressaltar que, após amplas discussões e apresentações desse novo modelo aos Poderes e órgãos autônomos, foi decidido pela implementação do Funaprev e da Previdência Complementar para os novos servidores, como assim o fizeram outros Estados da Federação. As leis complementares nºs 257 e 258, ambas publicadas em 20 de dezembro de 2013 no Diário Oficial do Estado, instituíram, respectivamente, a Previdência Complementar e o fundo de capitalização – Funaprev, os quais deverão ser efetivados com a implantação pela União de entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, a ser denominada de PrevFederação.





12. TERCEIRO SETOR (Capítulo 10)

12.1. Renovação intempestiva da titulação das entidades como Organização Social. (Item 10.2.1)

Em sua análise a respeito do tema, o Tribunal de Contas percorreu acerca da renovação intempestiva da titulação de entidades como Organização Social, durante o exercício de 2014. Foram observadas algumas situações referentes à publicação de decretos com efeitos retroativos, a saber: 1. Decreto nº 40.568/2014, publicado em 02.04.2014, renovou a titulação do Núcleo de Gestão do Porto Digital, retroagindo seus efeitos a 02.05.2013; 2. Decreto nº 41.074/2014, publicado em 09.09.2014, renovou a titulação do ITEP, retroagindo seus efeitos a 26.03.2014. 3. Decreto nº 41.244/2014, republicado em 13.11.2014, renovou a titulação do Centro de Prevenção às Drogas, retroagindo seus efeitos a 03.10.2013.

De igual modo, o Capítulo 12 do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo 2014 (Monitoramento das Recomendações), referindo-se ao processo TC1301899-1, exercício 2012, trás em seu bojo o apontamento no sentido de recomendar aos órgãos parceiros que exijam das OSs e OSCIPs o cumprimento dos prazos estabelecidos para enviar os requerimentos (munidos da adequada e completa documentação) de renovação de qualificação, em observância ao disposto no art. 27-A da Lei Estadual nº 11.743/2000, o qual determina que a cada dois anos as entidades qualificadas como OS e OSCIP deverão fazer a renovação da titulação.

Com o advento da Lei Estadual nº 15.210, de 19 de dezembro de 2013, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE) passou a acompanhar os apontamentos de déficit financeiro realizados pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS). Assim, além da análise feita pela Comissão Técnica de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde, há também análise do Órgão de Controle Interno do Estado a fim de propiciar uma maior segurança aos repasses financeiros realizados às OSS's.



Por fim, a SCGE orientará os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual a exigir das OS's e OSCIP's o cumprimento dos prazos estabelecidos para enviar os requerimentos de renovação de qualificação das mesmas.

12.2. Repasses financeiros registrados erroneamente na conta 33.50.92.13 (Subvenções) (itens 10.2.2 e 10.4.1)

O Relatório do TCE esclarece que 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), 3.3.50.92.41 - Contribuições (Despesa Corrente/Desp. de Exercícios Anteriores) e 4.4.50.42.13 - Organização Social (Despesa de Capital/Auxílios).

No entanto, os repasses financeiros efetuados através de contrato de gestão para as Organizações Sociais Fundação Prof. Martiniano Fernandes - IMIP HOSPITALAR (R\$ 2.303.995,53), Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira - IMIP (R\$ 348.345,34) e Hospital Tricentenário (R\$ 150.000,00) foram registrados erroneamente na conta 33.50.92.13 (Subvenções).

Observou, ainda, o Tribunal de Contas alguns registros errôneos 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 Organização Social, ou ainda para entidade assim qualificada, mas para execução de objeto diverso dos contratos de gestão, através de convênios.

Além disso, identificaram-se errôneos registros nas contas 33.50.92.43 e 33.50.43.01, referentes a repasses efetuados para Oss e OSCl, através de contratos de gestão e termos de parceria, respectivamente.

Quanto aos fatos citados, cumpre expor, inicialmente, o posicionamento da própria corte de contas que mencionou no relatório (pág. 282) a redução expressiva da quantidade de registros errôneos observados no sistema e-Fisco/2014 com relação ao ano de 2013, o que reflete a adoção de medidas a fim de evitar equívocos de tal natureza.

No caso em apreciação, relativamente a tais registros errôneos, assinale-se que houve, à época do ato, equívoco de interpretação, inexistindo, porém, a



ocorrência de conduta dolosa ou irregularidade. No que tange aos repasses a entidades não qualificadas como Organização Social, ou ainda para entidade assim qualificada, mas para execução de objeto diverso dos contratos de gestão, através de convênios, tenha-se presente que, de fato, foram celebrados os ditos instrumentos (convênios) para atendimento de interesse comum entre os participantes. Todavia, como já dito, o equívoco da interpretação, à época do ato de registro do empenhamento, não fora decorrente de conduta dolosa, o que traz à tona a ausência de qualquer tipo de irregularidade.

Contudo, em consequência às recomendações do Tribunal, atente-se que as classificações para os exercícios seguintes observará o correto registro da despesa.

12.3. Registros de repasses financeiros realizados erroneamente para OSCIP na conta 33.50.41.01 (Itens 10.3.2)

Segundo o Tribunal de Contas, foram registrados erroneamente repasses financeiros para OSCIP na conta 33.50.41.01 – INSTITUIÇÃO DE CARÁTER ASSISTENCIAL, CULTURAL E EDUCACIONAL, no valor total de R\$ 1.887.115,55.

Cumprir atentar que, assim como exposto no item anterior (12.1), o que houve à época do ato de registro foi equívoco de interpretação da norma que trata da matéria, sendo ausente, portanto, qualquer irregularidade. Ainda segundo a própria corte de contas no relatório, houve redução expressiva da quantidade de registros errôneos observados no sistema e-Fisco/2014 com relação ao ano de 2013, o que reflete a adoção de medidas a fim de evitar tais equívocos.

Por fim, em consequência às recomendações do Tribunal, atente-se que as classificações para os exercícios seguintes observará o correto registro da despesa.

12.4. Repasse a entidade que não estava qualificada como Organização Social de Saúde (Item 10.2.3.1)

O Tribunal de Contas constatou o repasse de R\$ 100,49 milhões ao Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, sendo tal fundação não



qualificada como Organização social de Saúde nos moldes do art. 3º da Lei Estadual nº 15.210/2013.

O Governo do Estado esclarece que o Decreto nº 41.451, de 29 de janeiro de 2015, renova a titulação do Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP como Organização Social, retroagindo seus efeitos a 6 de outubro de 2013, segundo o teor do art. 4º. Todavia, conforme já assentado no item (12.1), esta SCGE orientará os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual a exigir das OS's e OSCIP's o cumprimento dos prazos estabelecidos para enviar os requerimentos de renovação de qualificação das mesmas.

12.5. Concentração de repasse de recursos a Organizações Sociais específicas (Itens 10.2.2 e 10.2.3.2)

Foi objeto de comentário por parte do Tribunal a concentração de repasse financeiro a Organizações Sociais específicas. Em relação aos repasses financeiros realizados a Organizações Sociais de Saúde, verificou-se concentração de repasse ao Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, perfazendo o percentual de 47% (709,22 milhões) do total dos repasses.

Em relação a tal apontamento, ressalte-se que a contratação de Organização Social segue o rito da Lei nº 8.666/93 em que há previsão de licitação específica para cada unidade em tela (UPA, UPAC, HOSPITAL) com detalhamentos de capacidade técnica e acervo que outorga a responsabilidade da atividade gerencial de para cada uma delas.

Noutro ponto, posicionou-se o Tribunal a respeito dos repasses financeiros destinados as demais Organizações Sociais (exceto de saúde) destacando que a CEASA/OS recebeu mais da metade (54%) dos recursos (R\$ 72,09 milhões). Nesse contexto, foi identificado que a Secretaria de Educação (UG140101) efetuou repasses financeiros para CEASA e Casa do Estudante.

Governo do Estado explana que a Organização Social Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (CEASA/PE OS) realizou o fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis e serviços de logística, em atendimento ao Programa de Alimentação Escolar, voltado para os alunos da rede estadual de



ensino, através do Contrato de Gestão nº 001/2014 firmado com a Secretaria de Educação.

Vale ressaltar que a escolha do CEASA/PE OS para esse tipo de atendimento ocorreu devido à expertise comprovada dessa Organização Social, a qual apresentou resultados satisfatórios obtidos com a execução do Contrato de Gestão CEASA/PE OS, através da agilidade operacional em atender de forma eficiente ao Programa de Alimentação Escolar; da aquisição e entrega de alimentos perecíveis (carne de caprino, frango, ovos, charque, inhame, batata-doce, frutas e temperos) complementares aos cardápios escolares; das atividades de logística específicas para distribuição dos gêneros alimentícios não perecíveis (cesta básica), adquiridos pela Secretaria de Educação, proporcionando a melhoria nutricional na dieta alimentar dos alunos da rede estadual de educação, bem como o fortalecimento da economia local.

Assim, para execução do exercício 2014, foi realizado um atendimento para 785.321 estudantes matriculados em 1.074 escolas de educação básica, educação de jovens e adultos e educação indígena, bem como os Programas especiais, contemplados pelo Programa de Alimentação Escolar de Pernambuco - PAE/PE de forma universalizada, de acordo com a legislação vigente.

A Secretaria de Educação utilizou recursos próprios, como complementação aos recursos recebidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – PNAE/FNDE, representando 73% do valor repassado por esse, necessários para a oferta de refeições diárias nas unidades escolares da rede estadual de ensino, balanceadas nutricionalmente, com base na Lei 11.947/2009, Lei 11.346/2006 (LOSAN) e Resolução CD/FNDE nº 32/2009.

Além disso, cabe registrar que o CEASA realizou nesse período a operação logística da Secretaria de Educação que contemplou o armazenamento, tombamento e transporte de suprimentos para a rede estadual de ensino. Nesse sentido, todos os kits escolares, livros, mobiliário, equipamentos, carteiras escolares, entre outros suprimentos, foram distribuídos às escolas nesse período, correspondendo a mais de 7 mil distribuições, o que demonstra a imperiosa



Prestação de Contas do Governo – Exercício 2014

necessidade de continuidade da prestação desses serviços no exercício em comento.



13. PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS - PPPs (Capítulo 11)

13.1. Inconsistências no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada (Item 11.2.1)

Segundo análise do TCE no tocante aos recursos investidos pela Concessionária do Contrato de Concessão Patrocinada para Exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário Praia do Paiva nas ações socioambientais, o “Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada – Ano 2014” informa que os recursos investidos em ações socioambientais, até 31.12.2014, perfaz o montante de R\$ 1.169.012,97. Comparando com o valor investido até 31.12.2013 (R\$ 2.917.458,69), informado no “Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público - Privada - Ano 2013”, verifica-se uma incompatibilidade entre os valores dos saldos nos anos de 2013 e 2014, visto que o saldo final a cada ano deveria ser cumulativo.

Ressalta-se, ainda, como ocorreu no Relatório do ano de 2013, também de acordo com o entendimento do Tribunal, que o “Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público – Privada – Ano 2014” apresentou apenas informações sobre a situação financeira do Fundo Socioambiental, não permitindo conhecer as ações socioambientais em que foram investidos os seus recursos.

Como solução para as inconsistências de valores apresentadas, o Governo do Estado informa que o saldo final a cada ano, quanto aos recursos investidos pela Concessionária nas ações socioambientais, será apresentado de forma cumulativa nos próximos “Relatórios de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada”, apresentando-se o valor investido no ano à que se refere o Relatório, acompanhado do valor total acumulado referente a todo o período em que houve investimento. O valor investido nas ações socioambientais, até 31.12.2014, importa em R\$ 4.304.226,56 (quatro milhões, trezentos e quatro mil, duzentos e vinte e seis reais e cinquenta e seis centavos). O valor referente a 2014 significa R\$1.386.767,87. O valor de R\$1.169.012,98 (um milhão, cento e sessenta



e nove mil, doze reais e noventa e oito centavos) refere-se ao compartilhamento de receitas para o Fundo Socioambiental.

Com relação à falta de informações sobre quais ações socioambientais foram investidos recursos, conforme consta no item 128.2.4 do próprio Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, emitido pelo Tribunal de Contas, a questão restou superada de acordo com a resposta enviada por meio do OFÍCIO SEPLAG Nº 088/2015:

“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”.

13.2. Divergência na conciliação bancária (Item 11.2.1).

Foi detectada, pela Corte de Contas, divergência entre o saldo apresentado nos extratos bancários da conta-corrente Nº 25040-216 (R\$ 816.343,07, referente à aplicação financeira, e R\$ 587,51 da conta corrente), onde estão depositados os recursos do Fundo Socioambiental, aberta na agência 044 - Recife Cento do Banco do Nordeste, em nome da Concessionária Rota dos Coqueiros S/A, e o saldo final apresentado na tabela abaixo (R\$ 573.993,82):

Tabela 32: Investimentos do Fundo Sociambiental

(+) SALDO INICIAL EM 2014	820.819,71
(+) COMPARTILHAMENTO DO FSA	1.169.012,98
(-) DESCONTO APROVADO CONFORME OFÍCIO 097/2012-CGPE	(29.071,00)
(-) CUSTOS SOCIOAMBIENTAIS *	2014
Ações Sócio Produtivas - EMMT - 3111	(50.177,71)
Ações Sócio Produtivas - PET Escola - 313	(2.460,14)
Programa de Ações Ambientais - 314	-
Programa Via Escola - 322	(1.013.827,52)
Proj. de Promoção de Eventos Culturais - 318	-
Responsabilidade Sócio - ambiental - 323	(49.608,60)
Programa de Educação no Trânsito - 321	(76.268,19)
Ações Sócio Produtivas - Jaboatão - 3112	-
Projeto de Educação Ambiental - 315	-
Projeto Melhoria Qualidade da Praia - 317	-
Projeto Capacitação e Incentivo ao Emp. – 319	-
Responsabilidade Ambiental - 325	(11.058,00)
Responsabilidade Social - 324	(211,50)
Via Parceira - 326	(19.153,21)
Rota da Leitura - 327	(2.400,00)
Reserva da Cidadania - 328	(85.240,00)
Lagoa Limpa - 329	(76.363,00)
TOTAL	(1.386.767,87)
(=) SALDO FINAL EM 2014	573.993,82

Fonte: Ofício SEPLAG 088/2015-GS.

Contudo, deve-se alertar para o fato de que, conforme esclarecido pela Concessionária, a divergência se dá em virtude da diferença entre a provisão contábil “ECONÔMICA” e o recebimento “FINANCEIRO”. Os valores “ECONÔMICOS” correspondem às provisões contábeis de receitas e custos incorridos no exercício. O recebimento “FINANCEIRO” é o efeito de caixa, ou seja, toda a disponibilidade financeira após o recebimento e liquidação realizada no exercício.

13.3. Não cumprimento do prazo para reajuste da Tarifa Básica de Pedágio da PPP da Praia do Paiva (Item 11.2.1)

Ao tratar sobre o contrato da PPP da Praia do Paiva, o Tribunal de Contas apontou o não cumprimento do disposto na cláusula 38. A cláusula em tela depreende que o reajuste da Tarifa Básica de Pedágio deverá ocorrer em





periodicidade anual, tendo como data base o mês de dezembro, aplicando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, relativo ao mês anterior ao da data base (novembro), calculado pelo IBGE. Todavia, em 2014, assim como em 2013, o reajuste das tarifas de pedágio ocorreu no mês de junho, conforme informado no bojo do “Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público - Privada – Ano 2014”.

Em resposta aos apontamentos da Corte de Contas, pontua-se que o assunto em referência foi objeto de Auditoria Especial, Processo T.C. nº 1408224-0, realizada com o objetivo de analisar a execução do contrato em questão, relativa ao exercício 2014, tendo sido julgado “Regular, com Ressalvas”. Em sendo mantida a decisão proferida pelo TCE na Auditoria Especial, especificamente quanto ao item em questão, será dado efetivo cumprimento a partir de quando se tornar exigível.

13.4. As obras do Complexo Prisional de Itaquitinga permaneceram paralisadas em 2014 (Item 11.2.2)

Foi observado no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, emitido pelo Tribunal de Contas, que as obras do Complexo Prisional de Itaquitinga permaneceram paralisadas, conforme consta no “Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada – Ano 2014”.

Neste caso, vale pontuar que, por meio do Decreto nº 41.448, de 29 de janeiro de 2015, foi decretada a intervenção nas obras objeto do contrato de Concessão Administrativa do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, a ser exercida pelo Chefe de Gabinete de Projetos Estratégicos. Adicionalmente, conforme se depreende do item 129, e subitens respectivos, do Relatório do TCE, as demais questões relativas ao referido empreendimento foram respondidas pelo Gabinete competente.



13.5. Fragilidade na metodologia aplicada para projeção da Receita Operacional referente ao Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014 (Item 11.2.3)

A Corte de Contas Estadual apontou algumas fragilidades na metodologia aplicada para projeção da Receita Operacional referente ao Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014, a saber:

- a) Projeção da respectiva receita foi embasada exclusivamente numa pesquisa de mercado, sem confrontar com dados obtidos em série histórica de jogos dos times (Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014);
- b) Não há indicação do preço projetado para cada produto que compõem a Receita Operacional (camarote, business seats, assentos premium e pacotes de jogos), bem como a quantidade estimada de venda por produto;
- c) Não consta a receita projetada de cada produto que compõem a Receita Operacional por time (Sport, Náutico e Santa Cruz), considerando ainda o perfil econômico dos torcedores de cada time;
- d) Não há indicação da taxa de ocupação da Arena, por jogo, considerando a série histórica dos jogos do Sport, Náutico e Santa Cruz;
- e) A dita Receita Operacional Projetada do Mercado Consumidor (assento premium e pacotes de jogo), no valor de R\$ 40,82 milhões (data-base maio/2009), 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;
- f) A projeção da receita de camarotes (R\$ 13,4 milhões), business seats (R\$ 16,5 milhões) e assentos premium (R\$ 17,6), no total de R\$ 47,5 milhões/ano, não foi confrontada com a receita auferida por outro estádio brasileiro que negociasse produtos semelhantes.



Com relação à problemática apresentada pelo Tribunal, no tocante ao contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014, a referida execução contratual foi objeto do Processo de Auditoria Especial TCnº 1405057-2. Após deliberação do TCE, houve a contratação, por parte do Estado de Pernambuco, da Fundação Getúlio Vargas, ficando ciente o Tribunal (OFÍCIO Nº 001/2015-UPPVG), tendo por objetivo a “Prestação de serviços especializados para a realização de estudos que promovam o aprimoramento do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, a partir do estudo de caso da Concessão Administrativa para a Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014”. O referido estudo trará a análise da viabilidade econômico-financeira e da vantajosidade para o Estado do contrato em questão.

13.6. Ausência de comparação entre as Receitas Previstas com as Receitas Operacionais Realizadas no Demonstrativo das Contraprestações da PPP Arena da COPA - Ano 2014 (Item 11.2.3)

Segundo o Tribunal de Contas, faz-se imprescindível, para o cálculo da Contraprestação da Concedente para Operação da Arena – COA Adicional, explanação da comparação entre a Receita Operacional Realizada com a Receita Prevista no conteúdo do Demonstrativo das Contraprestações da PPP Arena da COPA - Ano 2014, ainda que esta se dê em notas explicativas.

Cabe esclarecer que os referidos valores são necessariamente utilizados pelo Poder Concedente para fins de cálculo da contraprestação adicional eventualmente devida à Concessionária. A memória de cálculo das referidas contraprestações são de conhecimento do Tribunal de Contas, conforme encaminhamentos feitos por meio dos OFÍCIOS NSº 010/2015, 085/2015 e 092/2015 – UPPVG. Por último, os valores mensais da Receita Operacional passarão a integrar os próximos “Demonstrativos das Contraprestações da PPP Arena da Copa”, parte integrante do Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada.



13.7. As Receitas Adicionais deveriam ser incluídas apenas no cálculo da Receita Realizada (Item 11.2.3)

No transcorrer do Relatório, a Corte de Contas informa que, a partir dos valores registrados no Demonstrativo das Contraprestações da PPP da Arena da COPA - Ano 2014, complementados as informações fornecidas pelo Governo do Estado (Ofício nº 085/2015 – UPPPVG42) e dados obtidos no sistema e-Fisco/2014, é possível tecer o comentário a seguir:

“(…) d) Essa correção da base de cálculo da Receita Operacional Prevista está em consonância com a interpretação dada por esta equipe técnica, no bojo do Capítulo de PPP do Relatório de Contas do Governo de 2013, quando se alertou que a Receita Operacional Prevista, no Anexo XI da licitação dessa PPP, não inclui Receitas Adicionais. Dessa forma, concluiu-se 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 Poder Concedente, quando a receita realizada situa-se abaixo de 50% da Receita Operacional Prevista;”

Cabe esclarecer que a correção já foi efetivada, gerando em favor do Poder Concedente um crédito no valor de R\$ 14.830.065,92 (quatorze milhões, oitocentos e trinta mil, sessenta e cinco reais e noventa e dois centavos), já integralmente compensado pelo Estado de Pernambuco em face das contraprestações devidas à concessionária.

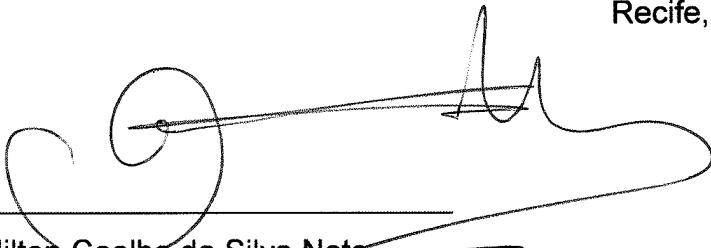
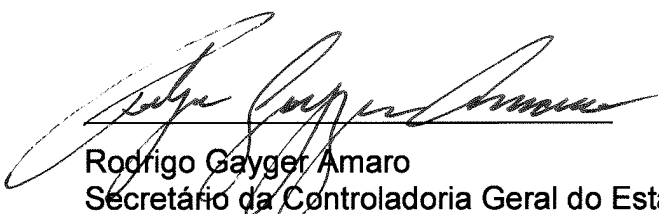
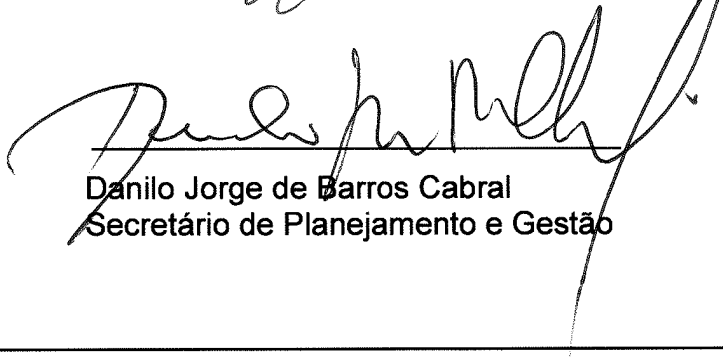


14. CONCLUSÃO

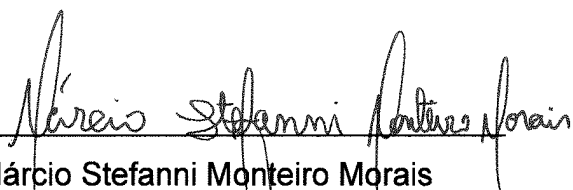
Apresentados os devidos esclarecimentos relacionados ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2014, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o Governo Estadual reitera o compromisso da gestão governamental com a observação das recomendações dessa egrégia Corte de Contas, primando pelo zelo com a coisa pública e buscando a melhoria contínua da gestão com o foco no atendimento dos anseios sociais dos cidadãos pernambucanos.

Ademais, apesar do cenário econômico adverso enfrentado pelo Brasil nos últimos tempos, o Governo do Estado de Pernambuco não tem medido esforços para o cumprimento das suas obrigações constitucionais e legais, assim como para a manutenção dos investimentos e grandes avanços alcançados ao longo dos últimos anos, norteados no desenvolvimento social equilibrado e na melhoria das condições de vida do povo pernambucano.

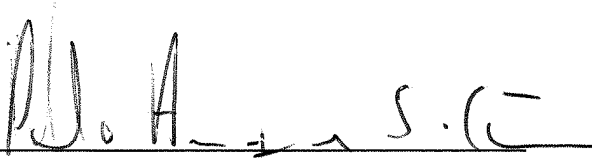
Recife, 17 de fevereiro de 2016.


Milton Coelho da Silva Neto
Secretário de Administração
Rodrigo Gayger Amaro
Secretário da Controladoria Geral do Estado
Danilo Jorge de Barros Cabral
Secretário de Planejamento e Gestão




Márcio Stefanni Monteiro Moraes
Secretário da Fazenda

De acordo:


Paulo Henrique Saraiva Câmara
Governador do Estado de Pernambuco