



GABINETE DO
GOVERNADOR



Ofício nº 179/2017 – GG/PE

Recife, 23 de fevereiro de 2017

A Sua Excelência o Senhor
RANILSON RAMOS
Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Recife-PE

Assunto: Processo nº 16100001-0. Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – exercício 2015. Envio da Defesa Prévia.

Senhor Conselheiro Relator,

Apresento, nesta oportunidade, a Vossa Excelência a **Defesa Prévia relativa às Contas de Governo - exercício de 2015** (Processo nº 16100001-0) - consubstanciada no documento que segue anexo - da qual constam considerações relativas às questões abordadas no **Relatório de Análise da Prestação de Contas Anual do Governo de Pernambuco – exercício 2015**, emitido por essa Egrégia Corte de Contas.

Atenciosamente,


PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
Governador de Pernambuco



Governo do Estado de Pernambuco

Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – exercício de 2015

Fevereiro
2017

Considerações acerca do Relatório de Análise de Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2015 e elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.



Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco – exercício de 2015

Fevereiro
2017

Considerações acerca do Relatório de Análise de Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2015 e 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 EM EXERCÍCIO
ADRIANO DANZI DE ANDRADE

SECRETÁRIO DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
RUY BEZERRA DE OLIVEIRA FILHO

SECRETÁRIO DA FAZENDA
MARCELO ANDRADE BEZERRA BARROS

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



1. INTRODUÇÃO

As considerações a seguir apresentadas objetivam tecer comentários e justificativas acerca do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício financeiro de 2015, Processo TC Nº 16100001-1, 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 supramencionado 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, consolidadas pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE/PE), com o intuito de apresentar as considerações e justificativas para todas as problemáticas apontadas 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 pontuadas 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. Desempenho da economia e do mercado de trabalho em 2015 (itens 1.3.2, 1.3.5.1, 1.3.5.2 e 1.3.5.3)

A análise do Tribunal de Contas aponta que a economia pernambucana apresentou uma contração do seu PIB em 2015 bem abaixo do crescimento apresentado no ano anterior, ocupando a décima posição no ranking nacional. Além disso, o Estado de Pernambuco apresentou uma perda significativa de empregos formais em 2015, com a Região Metropolitana do Recife apresentando a segunda maior taxa de desocupação total entre as regiões metropolitanas pesquisadas e Pernambuco ocupando a sexta pior posição no ranking nacional por Unidades da Federação. Por fim, pontua que Pernambuco teve o menor rendimento médio entre 2006 e 2015.

É consensual entre os economistas que o nível de emprego está relacionado ao nível de atividade econômica (mensurada pelo PIB), ou seja, quando o PIB cai, o nível de emprego tende a cair e, quando o PIB sobe, o emprego tende a subir.

Em relação ao desempenho observado quanto à geração de empregos formais no Estado, cabem algumas observações preliminares. Os dados do PIB de Pernambuco em 2015¹, que mostraram uma queda de 3,6% de nossa economia em

¹ Todos os dados referentes ao PIB global e setorial de Pernambuco e do Brasil em 2015 são decorrentes dos ajustes do processo de mudança de base (ano referência: 2010) conduzido pelo IBGE para as Contas Nacionais e Regionais do Brasil.



comparação ao ano anterior, são um quadro referencial explicativo para a queda no emprego formal de 6,45%, demonstrada pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho, que cortou quase 90 mil postos formais de trabalho, ou seja, emprego assalariado com carteira assinada, os chamados “*celetistas*”. Cabe observar, porém, que esses dados refletem apenas 36% das ocupações totais do Estado, aquelas localizadas no chamado “*núcleo capitalista*”, que respondem, mais imediatamente, às altas e baixas dos ciclos econômicos. Feita essa ressalva, analisemos os dados do CAGED.

Tabela 01: Evolução do Emprego por Subsetores de Atividades Econômicas
Pernambuco - Dezembro/2015
NO ANO *

SETORES	TOTAL ADMIS.	TOTAL DESLIG.	SALDO	VARIAC. EMPR %
TOTAL	482.395	572.177	-89.782	-6,45
1.EXTRATIVA MINERAL	521	810	-289	-10,85
2.INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	83.897	102.240	-18.343	-7,57
Indústria de produtos minerais não metálicos	6.626	8.009	-1.383	-6,37
Indústria metalúrgica	3.677	5.544	-1.867	-13,28
Indústria mecânica	2.507	3.006	-499	-7,42
Indústria do material elétrico e de comunicações	978	1.480	-502	-10,63
Indústria do material de transporte	6.556	5.133	1.423	12,56
Indústria da madeira e do mobiliário	1.643	2.400	-757	-10,28
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	2.241	3.327	-1.086	-9,66
Indústria da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	1.305	1.677	-372	-8,48
Indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria	8.052	8.663	-611	-2,31
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	8.102	10.847	-2.745	-8,91
Indústria de calçados	635	450	185	9,66
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	41.575	51.704	-10.129	-9,98
3.SERV INDUST DE UTIL PÚBLICA	3.439	4.544	-1.105	-6,22
4.CONSTRUÇÃO CIVIL	57.695	87.839	-30.144	-23,28
5.COMÉRCIO	109.725	119.457	-9.732	-3,11
Comércio varejista	88.938	96.017	-7.079	-2,79
Comércio atacadista	20.787	23.440	-2.653	-4,49
6.SERVIÇOS	190.483	223.109	-32.626	-5,41



	(continuação)			
Instituições de crédito, seguros e capitalização	1.762	1.697	65	0,44
Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. técnico	75.279	97.851	-22.572	-11,8
Transportes e comunicações	20.033	21.493	-1.460	-2,27
Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação	63.934	72.826	-8.892	-4,31
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	17.003	16.596	407	0,57
Ensino	12.472	12.646	-174	-0,32
7.ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	319	324	-5	-0,01
8.AGROPECUÁRIA	36.316	33.854	2.462	5,09

FONTE: MTE-Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Lei nº 4923/65.

* Resultados acrescidos dos ajustes; a variação relativa toma como referência os estoques do mês atual e do mês de dezembro do ano t-1, ambos com ajustes.

A análise dos dados da tabela anterior revela que, dos oito setores de atividades, apenas a agropecuária apresentou comportamento positivo no emprego (5,09%), fruto do bom desempenho da produção canavieira da Mata pernambucana e da fruticultura irrigada do São Francisco, em linha com o crescimento do PIB agropecuário de 16,4% em 2015.

Somente a construção civil respondeu por 33,6% (cerca de um terço) da perda de empregos formais no Estado, eliminando pouco mais que 30 mil postos, com redução de 23,28%, enquanto seu PIB setorial apresentou queda de 14,1%.

Cabe registrar que esse setor apresentou um forte ciclo de expansão do produto e do emprego, especialmente a partir de meados da década passada e até 2013, explicado, primeiramente, pela forte expansão dos investimentos privados com a etapa da construção de empreendimentos de grande porte, a exemplo dos estaleiros, da refinaria e da petroquímica em Suape, das modernas indústrias alimentares de carnes processadas e laticínios na Mata e no Agreste e do polo automotivo na Mata e norte metropolitano, entre outros. Soma-se a isso o conjunto de investimentos públicos - obras de infraestrutura econômica com intervenções em rodovias, ferrovias, portos, na infraestrutura e redes de abastecimento d'água e



esgotamento sanitário e na infraestrutura social, em habitação popular, escolas e universidades, hospitais e unidades de saúde, entre outras.

Ademais, a própria dinâmica forte da economia no período citado propiciou uma ampliação do investimento privado no setor imobiliário, tudo isso impactando o PIB e o nível de emprego da construção no referido período. A conclusão da construção de todas essas obras ou sua proximidade apontava para uma desativação de parte dos postos gerados no setor construtivo nesse ciclo expansivo. No entanto, isso vem acontecendo coincidentemente no momento em que a própria economia brasileira entrou em desaceleração (2011-13), estagnou (2014) e entrou em forte recessão (2015), continuando em 2016 e afetando a economia pernambucana que entrou em recessão em 2015, com impactos mais profundos sobre esse setor.

Adiciona-se a isso o impacto sobre a economia pernambucana dos efeitos das ações judiciais sobre a cadeia produtiva de petróleo e gás, bem como sobre a Petrobrás e seus fornecedores, registrando o impacto direto sobre a indústria naval e petroleiro-petroquímica, localizada no Estado, impactando toda a economia e a construção civil pernambucana.

Obviamente, essa dinâmica recente da economia brasileira atingiu a nossa indústria de transformação, nas suas antigas e novas cadeias produtivas. O emprego formal caiu em 7,57% na indústria de transformação estadual, enquanto seu PIB caiu 2,3%. No entanto, entre os dois subsetores que apresentaram desempenho positivo, destaca-se a indústria do material de transporte, com crescimento de 12,56% no emprego formal, devido à entrada em funcionamento e ao dinamismo recente do polo automotivo de Goiana e Norte metropolitano, segmento importante por ser uma das expressões do novo perfil produtivo estadual.

No terciário, responsável por mais de dois terços do PIB e da maior parte dos empregos formais do Estado, o comportamento do comércio – queda de 10,5% no PIB e de 3,11% do emprego formal (quase 10 mil postos a menos) - e dos serviços (-4,1% no PIB e -5,41% no emprego, com aproximadamente 32 mil postos a



menos) explicam o restante da redução do emprego formal. Como regra geral, em qualquer economia, inclusive a pernambucana, os desempenhos negativos do setor produtor de bens (especialmente industrial) refletem mediata ou imediatamente a dinâmica do setor produtor-prestador de serviços em sentido lato, refletindo no comportamento do comércio e dos serviços “*strictu sensu*”.

Tabela 02: Taxa de Crescimento (%) do PIB do Brasil e de Pernambuco - 2015(*)

Atividades	BR	PE
Agropecuária – total	3,6	16,4
Indústria – total	-6,3	-7,1
Transformação	-10,4	-2,3
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	-1,5	-5,0
Construção civil	-6,5	-14,1
Serviços – total	-2,7	-4,1
Comércio	-8,7	-10,5
Transporte, armazenagem e correio	-6,6	-5,0
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	-0,8	0,9
Atividades imobiliárias e aluguéis	-0,1	3,1
Outros serviços	-1,9	-22,2
Administração, saúde e educação públicas	-0,1	1,4
Valor adicionado a preços básicos	-3,2	-4,0
Impostos líquidos sobre produtos	-7,0	-1,0
PIB a preços de mercado	-3,8	-3,6

Fonte: Sistema de Contas Regionais, Agência CONDEPE/FIDEM e IBGE

(*) Base: igual período do ano anterior

Em relação aos dados da PNAD contínua (PNAD-C), cabem observações sobre os três principais indicadores do mercado de trabalho e sua evolução: taxa de desemprego, nível de emprego e nível de rendimento real.

A taxa de desemprego é dada pela relação entre as pessoas de 14 anos ou mais que procuraram trabalho e não encontraram (desempregados) com o total das pessoas de 14 anos ou mais empregadas ou que procuraram trabalho (força de trabalho). Assim, a força de trabalho se compõe de empregados e desempregados. Em relação ao desemprego, sua taxa no Estado evoluiu de 8,1% em 2014 para 9,9%



em 2015. No entanto, como praticamente não houve modificação na taxa da Região Metropolitana do Recife – RMR (variou de 9,3 para 9,2% entre 2014 e 2015), deduz-se que o aumento decorreu do comportamento desse indicador no interior do Estado. A capital apresentou desempenho positivo com redução na taxa (de 7,6% para 6,7%).

Apesar do aumento na taxa de desemprego estadual, que obviamente é reflexo da queda no nível de atividade econômica (-3,6% no PIB), o nível de emprego ainda cresceu 1,6% em 2015, embora a força de trabalho tenha crescido mais (3,5%). Em termos absolutos, enquanto a força de trabalho empregada aumentou em 57 mil postos, a força de trabalho total aumentou em 139 mil pessoas, resultando em um contingente de 82 mil novos desempregados. Os dados da PNAD-C para a RMR mostram um crescimento de 4,5% na força de trabalho total e de 4,6% na força de trabalho empregada, o que equivale a uma expansão respectiva de 79 mil contra 73 mil pessoas, ou seja, 6 mil novos desempregados na RMR. No Recife, a força de trabalho empregada aumentou em 24 mil postos ou 3,4%, enquanto a força de trabalho total cresceu em 2,3% ou 18 mil pessoas, reduzindo em 6 mil os desempregados. Esses resultados revelam um ajuste quantitativo do mercado de trabalho no Estado, concentrado no interior, através da taxa de desemprego. Quando a análise é realizada levando em consideração as atividades econômicas, observa-se a queda no emprego em dois segmentos: agropecuária (-2,6%)² e construção civil (-9,1%).

No que se refere ao rendimento médio real, observa-se uma queda de 12,0% em 2015 para o conjunto dos ocupados no Estado, que atinge todas as atividades e todas as posições ocupacionais, e em termos regionais, é menor na capital (-5,3%) e maior na RMR (-17,7%).

Quanto aos “rankings” relativos às taxas de desocupação e aos rendimentos médios, é necessário interpretar que as posições apresentadas pelo Estado e pela

²

Esse resultado da PNAD contínua contempla o total do emprego na agropecuária, enquanto os dados do CAGED abrangem uma parte (o emprego celetista) do emprego agropecuário, cujo resultado, contrariamente, foi positivo .



RMR devem-se a características estruturais da economia e do mercado de trabalho brasileiros, os quais apresentam profundas desigualdades regionais.

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

Conforme exposto pela Corte de Contas, a balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado (2006 a 2015).

Nesse contexto, a existência, a princípio, de *deficit* histórico na balança comercial pernambucana com o resto do mundo não tem, necessariamente, significado negativo. Representa apenas a contabilidade entre exportações e importações de Pernambuco com o resto do mundo. Os impactos sobre a economia pernambucana dos resultados da balança comercial só poderiam ser avaliados precisamente na medida em que a esses dados se adicionassem (se houvesse informações disponíveis) aqueles sobre o fluxo de exportações e importações interestaduais. Em que pese essa assertiva, a evolução crescente das importações do exterior, nos últimos anos, reflete o período de transformações no perfil produtivo da economia estadual, com a importação de bens de capital e novos insumos para as novas cadeias produtivas instaladas (fármacos, naval, petróleo e automotiva).

3.3. O IPCA apurado em 2015 foi superior ao de 2014 (item 1.3.4)

Conforme ponderação do Tribunal de Contas, no que tange à inflação, a Região Metropolitana do Recife apresentou um IPCA de 10,15% em 2015, superior ao índice de 6,32% apurado em 2014.

A inflação oficial medida pelo IPCA passou de 6,41% em 2014 para 10,67% em 2015. Essa aceleração resultou, em grande parte, dos reajustes nos preços dos combustíveis e na energia elétrica determinados pelo Governo Federal ao final de 2014, que levaram a impactos diretos e indiretos sobre os níveis gerais de preços ao longo de 2015, reforçados pela indexação e pela chamada inércia inflacionária.



Portanto, os dados refletem o período recessivo por que passa a economia brasileira iniciado em meados de 2014, com forte reflexo na economia estadual a partir de 2015, por intermédio de uma série de impactos diferenciados sobre o emprego formal e o emprego em geral, bem como sobre os diversos territórios do Estado, e de outros fatores que independem da gestão estadual, a exemplo da inflação.

3.4. O percentual de domicílios particulares pernambucanos atendidos por rede coletora de esgoto é bem menor do que o dos atendidos por rede geral de abastecimento de água (1.3.6)

Segundo ponderação do Tribunal de Contas, 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.

Ressaltamos que, tal qual a média nacional, Pernambuco evoluiu muito em relação ao percentual de domicílios ligados à rede de água. Grandes investimentos em obras, modernização da gestão e melhorias técnico-operacionais de seus sistemas têm levado a Compesa a melhorar seus indicadores a cada ano.

Após décadas de tímidos investimentos em esgotamento sanitário, tendo em vista o alto custo de implantação desses sistemas e o clamor da população em suprir sua necessidade básica com abastecimento de água, a Companhia está envidando esforços para reverter essa realidade. Como exemplo, ratificamos, como no ano anterior, o andamento de relevantes programas, apresentados a seguir, que têm por objetivo viabilizar a ampliação da cobertura de esgotamento sanitário em diversos municípios.

O Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca, firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), consiste em um conjunto de ações de ampliação e/ou implantação de sistemas de esgotamento sanitário nas cidades sede da bacia do Rio Ipojuca (como Tacaimbó, Sanharó, Caruaru, Gravatá, Belo Jardim e Bezerros), além da elaboração de projetos de sistemas de esgotamento sanitário, construção de parques urbanos, automação de



sistemas da Compesa, entre outras. Esse projeto tem como eixos de atuação a melhoria da infraestrutura de saneamento, a sustentabilidade ambiental e social e o fortalecimento institucional, estando os investimentos estimados em US\$ 330 milhões, sendo US\$ 200 milhões financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e US\$ 130 milhões de contrapartida do Governo de Pernambuco.

O Programa de Sustentabilidade Hídrica de Pernambuco, orçado em US\$ 410 milhões, sendo US\$ 190 milhões com recursos financiados pelo Banco Mundial e US\$ 220 milhões do próprio Governo de Pernambuco, prevê a elaboração de projetos e a execução de obras de abastecimento de água e de sistemas de esgotamento sanitário nos municípios de Surubim, Santa Cruz do Capibaribe, São Lourenço da Mata, entre outros.

Por fim, o Programa Cidade Saneada, que é o maior programa de saneamento em andamento no Brasil, consiste em uma 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 a área de abrangência. Além da ampliação dos serviços de esgotamento sanitário, o Programa objetiva a recuperação e a manutenção de todos os sistemas existentes. O total de investimentos previstos no Programa é de R\$ 4,5 bilhões. Desse total, R\$ 3,5 bilhões serão investidos pelo parceiro privado e R\$ 1 bilhão pelo Poder Público. Ao final do prazo contratual de 35 anos, espera-se beneficiar mais de 4,8 milhões de habitantes com o esgotamento sanitário.

É importante destacar que, com a crise econômica na qual o Brasil está inserido desde 2014, o Governo Federal vem enfrentando dificuldades para manter a liberação de recursos para as obras que estavam em curso, o que afetou o ritmo de vários investimentos em diversos setores, tendo ocorrido o mesmo no saneamento. Isso representou atraso ou paralisação de aproximadamente 50% das obras de esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Recife.

O contrato do Programa Cidade Saneada prevê um mecanismo para que o parceiro privado avance nos seus investimentos de ampliação de sistemas de esgoto



à medida que o Poder Público também avance com suas obras. Como aquelas de responsabilidade do público tiveram atraso ou paralisação, isso também impacta o desempenho do privado.

Feitas essas considerações, deve-se enaltecer que o Governo do Estado está envidando todos os esforços necessários e possíveis para o não comprometimento dos objetivos finais do Programa.

4. GESTÃO ADMINISTRATIVA (Capítulo 2)

4.1. 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 quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos em 31.12.2015 (92.873), frente ao quantitativo existente em 31.12.2014 (96.325), apresentou redução de 3.452 servidores, correspondente a 3,58%, e que do quantitativo total de 2.420 servidores comissionados, em 31.12.2015, a maior parte (2.097) não possuía vínculo com a administração pública.

A redução do quadro de servidores efetivos e o conseqüente aumento de cargos vagos demonstrados pelos números do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício de 2015, confirmam uma tendência de maior eficiência da força de trabalho aliada à oxigenação dos quadros de pessoal, intensificação do trabalho de controle de acumulação ilegal de vínculos e investimento permanente em tecnologia da informação.

Nos últimos anos, o quantitativo de cargos em comissão tem sofrido uma redução significativa, tanto em função do enxugamento da estrutura organizacional quanto pela conversão de alguns cargos em funções gratificadas de direção e assessoramento superior, estas últimas ocupadas, exclusivamente, por servidores



públicos efetivos, o que reflete, inclusive, uma gestão de cunho mais técnico e que prestigia o servidor de carreira.

4.2. Recomendação de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador - exercício de 2013 (status: implementada parcialmente): Proceder a levantamento das necessidades de pessoal, nas várias Secretarias e órgãos do Governo, objetivando a consolidação de um quadro de servidores efetivos na administração estadual, por meio da realização de concurso público, ou nomeação para os cargos, cujo concurso ainda esteja no prazo de validade (item 12.6)

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

O Núcleo de Gestão por Competências e Provimento – NGCOP, criado em 2015, iniciou os estudos para dimensionamento do quadro de pessoal de órgãos do Poder Executivo Estadual, fazendo, também, o levantamento das necessidades de pessoal e Mapeamento de Competências – Planejamento da Força de Trabalho.

Utilizando a metodologia própria, elaborada pela Secretaria de Administração (SAD), foi realizado o mapeamento das competências técnicas e comportamentais para os cargos efetivos da APAC, além da identificação da força de trabalho que compõe o quadro de pessoal da agência, as principais atribuições pertinentes a cada cargo e por área de atuação, visando a uma reestruturação do quadro de pessoal.

Em relação ao planejamento e acompanhamento dos Concursos Públicos do Poder Executivo Estadual, observa-se que, durante todo o ano de 2016, a SAD



realizou as atividades de planejamento, monitoramento e controle dos concursos públicos, desde a etapa de autorização através de *Ad Referendum*, passando pela contratação de empresa organizadora para executar o certame, elaboração do edital, até a homologação do resultado final do concurso público, sempre em conjunto com representantes das secretarias e órgãos que estão realizando a seleção, com a finalidade de minimizar falhas e vícios e agilizar o processo.

A seguir, estão elencados os certames dos quais o NGCOP participou do planejamento e acompanhamento das fases:

● **Secretaria de Defesa Social – SDS:**

Quadro 01: Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas na SDS

CARGO		VAGAS	PORTARIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL
1	Perito Criminal	56	PORTARIA CONJUNTA SAD/SDS nº 39, de 5 de abril de 2016
2	Médico Legista	40	
3	Perito Papiloscopista	51	
4	Auxiliar de perito	96	
5	Auxiliar de Legista	73	
6	Delegados	100	
7	Agente de Polícia	500	
8	Escrivão de Polícia	50	
9	Soldados da PMPE	1.500	PORTARIA CONJUNTA SAD/SDS nº 25, de 9 de março de 2016

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).

Situação Atual: Para o cargo de Soldado da PMPE, em dezembro de 2016 foi publicada a convocação para o Curso de Formação. Para os demais cargos, foi publicado, na data de 29/11, o resultado final da avaliação psicológica e convocação para exames médicos.

Quadro 02: Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas nas SDS.

CARGO		VAGAS	PORTARIA DE PUBLICAÇÃO DA COMISSÃO DO CONCURSO
1	Praças QBMG do CBMPE	300	PORTARIA CONJUNTA SAD/SDS nº 39, de 5 de abril de 2016
2	Oficiais do CBMPE	30	PORTARIA CONJUNTA SAD/SDS nº 39, de 5 de abril de 2016

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).



Situação Atual: Aguardando finalizar o processo de contratação de empresa organizadora.

● **Copergás:**

Quadro 03: Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas na Copergás.

CARGO		VAGAS	PORTARIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL
1	Engenheiro	2	Edital nº 1/2016 - Copergás (publicado no sítio da Fundação Carlos Chagas) Publicado extrato no DOE de 22 de março de 2016
2	Analista - função Administrador	2	
3	Analista – função Contador	2	
4	Analista – função Economista	1	
5	Analista – função Tecnologia da Informação	1	

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).

Situação Atual: Resultado final homologado através do Edital nº 08/2016, de 02 de setembro de 2016. Publicado extrato no DOE homologando o resultado. Concurso com validade de 02 anos.

● **Compesa:**

Quadro 04: Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas na Compesa.

CARGO		VAGAS	PORTARIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL
1	Analista de Saneamento	12	PORTARIA CONJUNTA SAD/COMPESA nº54, de 17 de maio de 2016
2	Analista de Gestão	12	
3	Assistente de Saneamento e Gestão	41	

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).

Situação Atual: Resultado final homologado através da Portaria Conjunta SAD/COMPESA nº 130, de 27 de outubro de 2016, publicado no Diário oficial do estado em 28/10/16.



● **Universidade de Pernambuco – UPE:**

Quadro 05: Concurso Público para Docente do Magistério Superior, para os Cargos abaixo e respectivas vagas na UPE.

CARGO	VAGAS	PORTARIA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL
Professor	53	PORTARIA CONJUNTA SAD/UPE Nº 67, de 06 de junho de 2016

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).

Situação atual: Resultado final homologado através da Portaria Conjunta SAD/UPE nº 139, de 01 de dezembro de 2016.

● **Secretaria Executiva de Ressocialização – SERES:**

Quadro 06: Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas na SERES.

	CARGO	VAGAS	PORTARIA
1	Agente penitenciário	200	Não houve, ainda, publicação de portaria de comissão e nem de Edital.

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).

Situação atual: Aguardando finalizar o processo de contratação de empresa organizadora.

● **FUNAPE - Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco**

Quadro 07: Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas na FUNAPE.

	CARGO	VAGAS	PORTARIA
1	Analista Jurídico previdenciário	10	
2	Analista em Gestão Previdenciária	42	Não houve, ainda, publicação de portaria de comissão e nem de Edital.

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).



Situação atual: Aguardando finalizar o processo de contratação de empresa organizadora.

● **Procuradoria Geral do Estado – PGE:**

Quadro 08 - Concurso Público para os Cargos abaixo e respectivas vagas na PGE.

CARGO		VAGAS	PORTARIA
1	Analista Administrativo de Procuradoria	8	Não houve, ainda, publicação de portaria de comissão e nem de Edital.

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016, da Secretaria de Administração (SAD).

Situação atual: Aguardando finalizar o processo de contratação de empresa organizadora.

4.3. Recomendação de Relatórios Anteriores - Pareceres Prévios das Contas do Governador - exercícios de 2011 e 2012 (status: implementada parcialmente): Realizar um estudo que demonstre, efetivamente, a necessidade temporária, e não definitiva, dos contratos existentes nas várias secretarias e órgãos do Governo (item 12.6)

Nos Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercícios de 2011 e 2012 -, o Tribunal de Contas recomendou realizar um estudo que demonstre a efetiva necessidade temporária e não definitiva dos contratos existentes nas várias secretarias e órgãos do Governo.

Quando do início dos trabalhos de dimensionamento de quadros de pessoal do Poder Executivo Estadual, a Secretaria de Administração, por meio do Núcleo de Gestão por Competência, verificou a necessidade de se promover estruturação nas áreas de Gestão de Pessoas dos órgãos e entidades, para dar agilidade e efetividade ao sobredito dimensionamento. Essa ação está prevista no planejamento estratégico de 2017.



4.4. Recomendação de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador, exercício de 2013 (status: implementada parcialmente): Intensificar as ações que possibilitem à ARPE desempenhar adequadamente suas atribuições, em especial a fiscalização efetiva dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (item 12.7)

No Parecer Prévio das Contas do Governador, exercício 2013, foi recomendado ao Governo do Estado intensificar as ações que possibilitem à ARPE desempenhar adequadamente suas atribuições, em especial a fiscalização efetiva dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O concurso público que visa ao preenchimento 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, de 17 de dezembro de 2015.

Ademais, científico que, no ano de 2016, conforme Atos Governamentais nº 1270, de 08 de abril de 2016, e nº 3784, de 20 de outubro de 2016, foram nomeados 12 (doze) candidatos do concurso público, de modo a auxiliar, através de tais nomeações de quadro efetivo, a fiscalização dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Torna-se oportuno mencionar que, conforme previsão editalícia do item 11.7, “a aprovação no concurso assegura ao candidato apenas a expectativa de direito à nomeação, ficando sua concretização condicionada à conveniência e interesse da Administração Pública Estadual, da rigorosa ordem de classificação e do prazo de



validade do concurso, respeitada, inclusive, a disponibilidade orçamentária e financeira da ARPE, e os limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal.”.

Além disso, salienta-se que outras nomeações poderão ocorrer durante o prazo de validade do concurso público supramencionado, que se encerra em 18 de dezembro de 2017, podendo ser prorrogado por mais dois anos.

4.5. Recomendação de Relatório Anteriores – Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (status: implementada parcialmente): Estruturar a Secretaria da 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.

A Corte de Contas, no Parecer Prévio das Contas do Governado relativo ao exercício de 2012, recomendou estruturar a Secretaria da Controladoria Geral do Estado, através da nomeação de quadro efetivo, para adequado e efetivo acompanhamento do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado.

Do concurso público que visa ao preenchimento de 82 (oitenta e duas) vagas, em 2015 foram nomeados 47 (quarenta e sete) candidatos e em 2016 houve a nomeação de 11 (onze) candidatos, totalizando 58 nomeações para o cargo de Gestor Governamental - Especialidade Controle Interno.

Desse modo, com tais nomeações de quadro efetivo, o acompanhamento do Sistema de Controle Interno do Governo Estadual, no âmbito da Secretaria da Controladoria Geral do Estado, vem sendo realizado de forma mais efetiva.



5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA (Capítulo 3)

5.1. Descumprimento do prazo relativo ao encaminhamento do projeto de Lei de Revisão da Parcela Anual e do Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo (itens 3.1.1 e 3.1.3)

O Tribunal de Contas pontou que, em 06 de outubro de 2014, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 2.124/2014, referente ao Plano Plurianual do Estado, para o período 2012-2015, revisão 2015, e o projeto da Lei Orçamentária para 2015, Projeto de Lei nº.2.125/14, ambos encaminhados em de 06 de outubro de 2014, um dia após o que preceitua a Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Ocorre que, considerando que o término do prazo de encaminhamento das peças orçamentárias em tela se deu em dia não útil (domingo), entendeu-se razoável a prorrogação para o dia útil subsequente.

5.2. 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 (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 2015. 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 às metas de cada nova ação inserida no PPA e nem tampouco referência aos objetivos estratégicos aos quais estariam vinculados, assim como à definição de serem prioritários ou não.

Essa problemática foi apontada também em relatórios anteriores, conforme se pode visualizar no item 12.2 – do Relatório de Prestação de Contas do Governo - Exercício de 2014, em que o Tribunal de Contas recomenda atualizar as metas do



Plano Plurianual (PPA) quando das suplementações orçamentárias por meio de créditos adicionais (especiais e suplementares).

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

Não houve referência aos produtos e metas físicas de cada nova ação inserida no PPA porque 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 aparecer na LOA a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA.

Destarte, como tais atributos (objetivo estratégico, produto e meta física) não fizeram parte da LOA 2015, entende-se que a lei de abertura de crédito especial deve seguir a mesma especificação, evitando a inserção de matéria estranha ao orçamento. Demais disso, todas as leis de abertura de crédito especial, por padrão, contêm dispositivo que autoriza o Poder Executivo a compatibilizar a LOA com o PPA.

5.3. As normas instituidoras dos créditos suplementares não fizeram referência à alteração das metas anteriormente acordadas (item 3.1.1)

Foi referido pela Corte de Contas que os créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano Plurianual (PPA).



O reflexo das alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, com a necessidade de compatibilizar, em curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, essa adaptação encontra-se em fase de formulação do escopo, mas, ao final, espera-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 reconhecida 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 compatibilização entre o físico e o financeiro, a partir do aprimoramento dos mecanismos de planejamento orçamentário, tem como marco a edição do Decreto Estadual nº 39.920, de 10 de outubro de 2013, que instituiu o Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimentos Públicos. Até então, não havia ferramenta para estimar custos dos empreendimentos e, por conseguinte, da dotação orçamentária para lhe dar cobertura suficiente ao longo do ano. 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. Esperava-se, inicialmente, a conclusão do projeto para 2017. No entanto, houve mudança na forma de gestão dos módulos do sistema e-Fisco, a partir da qual a Secretaria de



Planejamento e Gestão (SEPLAG) não mais possui autonomia para priorização e definição de prazos.

5.4. As metas das subações de uma mesma ação, por muitas vezes, não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação (item 3.1.1)

Em sua análise, o Tribunal de Contas constatou que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação.

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 possibilitaria a sua explicitação na LOA.

Assim, como projetos pilotos, em 2017 foram revistas as estruturas programáticas da Secretaria Estadual de Educação - SEE e da Fundação de Atendimento Socioeducativo – FUNASE, com a agregação das metas de mesma natureza. Com isso, espera-se que casos de divergências das naturezas das metas das subações componentes de uma mesma ação sejam reduzidos a cada exercício, como produto do esforço contínuo na melhoria da estrutura programática vigente.

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

A Corte de Contas 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, 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. Este tem como principal componente o Mapa da Estratégia, que orienta a ação do Governo como um todo. Esse mapa é desdobrado ainda mais, gerando os Mapas da Estratégia dos Objetivos Estratégicos, aos quais está relacionada 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 completamente 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 no 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 essa 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 de governo. Assim é 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 acontecem 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, possui 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 demasiado elevado para que possa ser reproduzido para as centenas de programas do Governo. Por isso, a opção por montá-lo torna-se 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, que seguindo a sistemática do Mapa da Estratégia, analisam as ações governamentais através dos indicadores listados na ferramenta Mapa de Indicadores.

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

O Tribunal de Contas 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



Tribunal de Contas, 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. Ocorre que o reflexo dessas alterações 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 haver 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 Estadual 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 da LDO dispositivo criando uma obrigação para a qual o Estado não dispõe do ferramental adequado.

5.7. Ausência de memória e de parte da metodologia de cálculo, na LDO de 2015, referente ao demonstrativo das metas anuais. O modelo do anexo de metas fiscais apresentado na LDO 2015 divergiu, em parte, do modelo definido na Portaria da STN (item 3.1.2)

Em seu relatório, o Tribunal de Contas constatou que, conforme inciso II, § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deveria ser instruído com



memória e metodologia de cálculo que justificassem 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 pelo Tribunal de Contas de que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2015, assim como em exercícios anteriores. Além disso, foi informado apenas que os critérios de cálculo estão de acordo com a Portaria STN nº 553/2014, a qual aprovou a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente no exercício de 2015.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (Lei Estadual nº 15.377, de 16 de setembro de 2014) apresenta a metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos mencionados. Embora estejam atendidos os critérios de cálculo estabelecidos na Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, 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, por meio da Lei Estadual nº 15.400, de 26 de novembro de 2014.

No tocante às parcerias público-privadas (PPP), 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 de 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 dá-se na forma de abatimento do valor da contraprestação devida e não na realização de receita pelo parceiro público. Assim, constou da LDO 2015 demonstrativo próprio com a previsão das despesas com as contraprestações anuais correspondentes a cada uma delas.

Na LDO 2016, houve a inclusão de metodologia de cálculo com a exposição das premissas consideradas nas projeções, bem como o acréscimo da linha



referente à dívida consolidada líquida. Na LDO 2017, além desses avanços, incluíram-se também os dados referentes às PPPs, consoante modelo definido pela STN.

5.8. O Resultado Primário constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO e no Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA possui cálculo em desacordo com as orientações constantes dos manuais da STN (itens 3.1.2 e 3.1.3)

A Corte de Contas ressalta que o cálculo do resultado primário constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO e no Demonstrativo da Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA, deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para o exercício de 2015 correspondeu à Portaria n° 553, de 22 de setembro de 2014, 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deveriam ter sido consideradas quando da apuração do resultado primário.

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 a 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 a União adotou mecanismo análogo, conforme se verifica no Anexo de Metas Anuais de sua LDO 2015, no qual consta a observação de que a meta já considera a redução, no valor de R\$ 28,7 bilhões, relativa ao abatimento permitido nesta Lei.

A Programação Piloto de Investimento (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituída por meio do Decreto Estadual 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 2015 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 2015.

Conforme dispositivo supra, o detalhamento da PPI constou da Lei Orçamentária Anual 2015, com a explicitação do valor que poderia ser deduzido para efeito de meta de resultado primário.

Cumprе referir ainda que, a partir de 2015, passou a constar do 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, mas com o abatimento na fase de apuração da meta, por meio da publicação dos demonstrativos fiscais. Com isso em vista, a partir da LDO 2017, as despesas primárias foram indicadas no quadro em seus valores brutos, com a possibilidade de dedução dos valores correspondentes à PPI, cujas projeções foram indicadas em nota explicativa.

5.9. A LOA 2015 estabeleceu valor como sendo reserva de contingência acima do estabelecido pela LDO (item 3.1.3)

Conforme previsão do Relatório do Tribunal de Contas, a Lei Orçamentária Anual para 2015 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 20.163.265.000,00, receita esta que serve de parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Consoante art. 22 da LDO para o exercício de 2015, a reserva de contingência constante da LOA 2015 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 100.816.325,00. Entretanto, a LOA 2015 trouxe o valor R\$ 101.183.400,00 como sendo o da reserva de contingência, estando, segundo o Tribunal de Contas, acima do estabelecido pela LDO.

Ocorre que o art. 22 da LDO 2015, com a redação dada pela Lei nº 15.400, de 26 de novembro de 2014, estabelece como patamar mínimo para a Reserva de Contingência 0,5% da Receita Corrente Líquida (RCL), *verbis*:

Art. 22. A Lei Orçamentária Anual do exercício vigente desta LDO conterá Reserva de Contingência no montante correspondente a, **no mínimo, 0,5% (cinco décimos por cento)** da Receita Corrente Líquida, apurada nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, destinada a atender a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preconizado na alínea "b", no inciso III do art. 5º do acima referenciado diploma legal. (Grifos nossos)

Assim, considerando a RCL estimada para 2015, a LOA 2015 deveria consignar, no mínimo, R\$ 100.816.325,00 a título de Reserva de Contingência. Naquele exercício, a dotação foi um pouco superior, alcançando o montante de R\$ 101.183.400,00. Como se vê, todos os parâmetros legais foram observados.



5.10. Ausência na LOA 2015 da quantificação das metas físicas das ações (item 3.1.3)

A Lei Orçamentária Anual 2015, 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 que se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

Entende-se que a apresentação da meta física que mensura o produto da ação pode aparecer tanto no PPA quanto na LOA. Tanto é assim que o Governo Federal, que antes apresentava a meta física da ação no PPA, passou, a partir do período de 2012 a 2015, a apresentar os atributos da ação (produto e meta física) na LOA, e não no PPA 2012-2015. Diante da mudança de orientação do Governo Federal, optou-se, no exercício de 2012, pela quantificação das metas físicas apenas na Lei Orçamentária Anual.

No entanto, a partir de 2013, o modelo adotado na revisão do PPA estipulou que os atributos “produto” e “meta física” estivessem associados à subação, e não mais à ação, bem como constassem da estrutura programática do PPA. Com isso, evidenciou-se num mesmo instrumento de planejamento a lógica sequencial das políticas públicas, das diretrizes gerais, dos objetivos estratégicos presentes no mapa da estratégia do governo, adotado no modelo de gestão Todos por Pernambuco, com o desdobramento em programas, ações e subações, com seus respectivos atributos.

Ademais, como ainda não foi editada lei complementar que determine o modelo padrão de elaboração do PPA para todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios), considerou-se que a metodologia adotada já incorporou melhorias no conteúdo do PPA, conforme relatado acima. Por fim, ressalte-se que, na estrutura programática então vigente, as metas das subações de uma mesma



Ação apresentavam, por vezes, naturezas distintas, impossibilitando a sua agregação.

5.11. Créditos suplementar e extraordinário para a Reserva de Contingência (3.1.3)

O Tribunal de Contas aduziu que toda a dotação destinada à Reserva de Contingência foi anulada até antes da edição do crédito suplementar aberto pelo Decreto Estadual nº 42.464, de 03 de dezembro de 2015, momento em que a referida dotação foi acrescida no valor de R\$ 103.000.000,00, da fonte 0103, proveniente de anulação no Tribunal de Justiça. Pontuou também que parte da dotação foi anulada por meio do Decreto Estadual nº 42.486, de 10 de dezembro de 2015, crédito extraordinário em benefício do FES-PE, no valor de R\$ 25.000.000,00, com a fonte 0101, ressaltando ainda que a abertura do referido crédito extraordinário poderia ter sido feito diretamente por meio de anulação do próprio Tribunal de Justiça em favor do FES-PE, respeitando a fonte de recursos.

Num primeiro momento, a anulação do crédito do Tribunal de Justiça foi para atender ao pleito do Poder Judiciário, uma vez que os recursos orçamentários não possuíam o devido lastro financeiro, razão por que se optou por suplementar a Ação correspondente à Reserva de Contingência.

Num outro momento, com a finalidade de atender a despesas emergenciais no combate à epidemia do mosquito *Aedes Aegypti*, parte da dotação da Reserva de Contingência foi anulada, com a conversão da fonte 0103 (sem lastro) para a fonte 0101. Frise-se que esse tipo de crédito adicional dispensa, inclusive, a indicação da fonte de recursos. Optou-se pela anulação, para não haver majoração do Orçamento Fiscal.



5.12. Acréscimo em dotações com fonte de recursos diversa da oriunda da anulação e abertura de créditos anulando fontes que não venham a se concretizar (item 3.1.3)

A Corte de Contas aduziu em seu Relatório que o acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fato que deve ser evitado, referindo que tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita poderá não dar suporte.

O Governo do Estado vem adotando uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, em face de um cenário econômico nacional restritivo. Nesse prisma, foi instituído logo no início do exercício de 2015 o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo, por meio do Decreto Estadual nº 41.466, de 02 de fevereiro de 2015, cujos resultados foram verificados e reconhecidos no tópico 3.2.2 Execução da Despesa Orçamentária do Relatório sob comento.

Além disso, foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto Estadual nº 41.598, de 8 de abril de 2015.

Nessa perspectiva, alguns programas de trabalho foram consideravelmente restringidos, a exemplo da Campanha Todos com a Nota, com a redução da liquidação da fonte 0101 de 51,8% em relação a 2014, e dos eventos culturais e turísticos, com redução da liquidação da fonte 0101 de 39,6% em relação a 2014.

No entanto, cumpre ponderar que existem despesas de caráter obrigatório ou de relevante interesse social que não podem sofrer solução de continuidade, motivo pelo qual há, por vezes, necessidades de ajustes orçamentários para garantir a cobertura contratual e, assim, resguardar a segurança jurídica dos ordenadores de despesa. Esse foi o motivo, por exemplo, do aporte de aproximadamente R\$ 275 milhões em favor do Fundo Estadual de Saúde ao longo de 2015.



Além do esforço de redução das despesas discricionárias, com a criação de mecanismos de controle administrativo, o Poder Executivo, em linha com os entendimentos mantidos com o Tribunal de Contas, vem realizando outras medidas para mitigar o estouro da fonte 0101, como ajustes interfontes. Por ser um problema histórico, não é de fácil e imediata solução.

Registre-se, por fim, que o procedimento de conversão de fonte vem sendo reduzido ao longo dos últimos exercícios. Assim, enquanto em 2014 houve a majoração de 10% do orçamento inicial da fonte 0101, em 2015 esse percentual caiu para 6%, com uma tendência de redução para 2016.

5.13. Abertura de crédito suplementar com fontes de financiamento de convênios e operações de crédito já previstas na LOA 2015 (item 3.1.3)

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco pontuou, em seu Relatório, que todos os decretos de créditos suplementares abertos ao longo de 2015, cujas fontes de financiamento tenham sido operações de crédito e convênio, trouxeram no seu preâmbulo a indicação de se tratar do inciso VI da LOA de 2015, ou seja, que não entrariam para o cálculo do limite previsto no inciso IV da referida lei – abertura de créditos suplementares diretamente por decreto até o limite correspondente a 20% do total da despesa fixada na LOA - por se tratar de convênios e operações de crédito não previstos quando da elaboração dela.

Verificou-se que, ao longo do exercício de 2015, foram abertos créditos com fontes de convênios e operações de crédito que totalizaram o montante de R\$ 258.909.592,84, sendo o valor de R\$ 113.557.460,76 correspondente a convênios e operações de crédito já previstos na LOA 2015. Pondere-se ainda que alguns desses convênios e operações de crédito ainda possuíam saldo a liberar maior do que o inicialmente previsto. Isso porque, conforme entendimento do próprio Tribunal, procura-se restringir os valores das dotações iniciais de convênios e operações de crédito ao histórico de execução, a fim de evitar o excesso de



autorizações orçamentárias sem lastro financeiro. Ocorre que os saldos a liberar e executar do conjunto de convênios e operações de crédito do Estado são bem representativos, sendo difícil prever a realização da receita em sua totalidade na LOA.

De toda sorte, a abertura de créditos suplementares por decretos com base no inc. IV do art. 10 da LOA 2015 alcançou o montante de R\$ 3.976.001.480,28, representando 12,44% do Orçamento Fiscal, restando um saldo de R\$ 2.232.444.879,72.

Assim, ainda que fossem considerados os Decretos indevidamente apropriados no inc. VI do art. 10, o limite do inc. IV não seria ultrapassado.

Não obstante, os mecanismos de controle de qualidade da gestão orçamentária serão aperfeiçoados, de forma a evitar tais equívocos formais.

5.14. O orçamento da Defensoria Pública deverá apresentar um equacionamento diante das disposições trazidas pela Emenda Constitucional n° 80/2014 (item 3.1.3)

O Tribunal de Contas pontuou que o orçamento da Defensoria Pública deverá apresentar um equacionamento diante das disposições trazidas pela Emenda Constitucional n° 80, de 04 de junho de 2014, que, em seu artigo 2°, alterou o artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo em seu §1° o prazo de oito anos para a União, Estados e Distrito Federal contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.

Conforme pode ser verificado no Quadro 09 abaixo, serão necessárias 194 (cento e noventa e quatro) nomeações de Defensores Públicos, levando-se em conta o exercício do Defensor Público a título de lotação, para se alcançar o comando constitucional.



Quadro 09: Necessidade de servidores

Entrância	Defensores a crescer
1ª	73
2ª	87
3ª	34
Total	194

Fonte: Levantamento Defensoria Pública de Pernambuco.

Cumprido esclarecer que, com o escopo de cumprir a previsão insculpida pela Emenda Constitucional nº 80/2014, a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco realizou concurso público em 2014, mediante o qual proveu 46 (quarenta e seis) cargos de Defensor Público (DPE I), sendo que dessas 46 nomeações, 24 (vinte e quatro) se deram por autorização do Governo Estadual em 2014, 20 (vinte) por força de ações judiciais e 02 (duas) nomeações por substituição, em razão de aposentadoria de Defensores Públicos.

Para prover os 194 cargos vagos, a Defensoria Pública, através do Ofício nº 064/2017GDPG, datado de 15/02/2017, informou que a instituição se programa para realizar concurso público e está envidando esforços para contratação da banca examinadora que realizará o prélio.

5.15. Comparando os valores despendidos no ano de 2015 com o ano de 2014, verifica-se que houve um aumento nas despesas com Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida, e uma diminuição nos valores despendidos com Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras (item 3.2.2)

O Tribunal de Contas pontuou que, comparando os valores despendidos no ano de 2015 com o ano de 2014, verificou-se que houve um aumento nas despesas com Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida, e



uma diminuição nos valores despendidos com Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras.

A execução orçamentária de 2015 refletiu o cenário econômico nacional mais restritivo, o qual impôs o contingenciamento das despesas discricionárias, as quais integram justamente os Grupos de Natureza de Despesa 3 - Outras Despesas Correntes e 4 - Investimentos.

O Plano de Contingenciamento de Gastos, instituído no âmbito no Poder Executivo por meio do Decreto nº 41.466, de 2 de fevereiro de 2015, teve como foco a redução de despesas correntes, sobretudo aquelas relacionadas ao custeio da máquina administrativa.

A partir de uma análise comparativa entre os exercícios de 2015 e 2014, a preços constantes, verifica-se uma redução em termos reais até mesmo do Grupo de Natureza da Despesa 1-Pessoal e Encargos Sociais, explicada pelo fato de que, em face da crise econômica, o Poder Executivo não concedeu reajustes salariais aos seus servidores em 2015.

Tabela 03: Comportamento da despesa 2014 x 2015

Grupo de Despesa	2014 (II)	2015 (I)	% Total
1-Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 16.206.520.613,06	R\$ 15.295.757.260,15	-5,62%
2-Juros e Encargos da Dívida	R\$ 605.538.057,07	R\$ 664.819.973,92	9,79%
3-Outras Despesas Correntes	R\$ 12.235.033.569,34	R\$ 11.347.886.338,17	-7,25%
Subtotal Despesas Correntes	R\$ 29.047.092.239,47	R\$ 27.308.463.572,24	-5,99%
4-Investimentos	R\$ 2.857.457.926,16	R\$ 1.108.000.668,41	-61,22%
5-Inversões Financeiras	R\$ 715.052.334,44	R\$ 314.012.102,54	-56,09%
6-Amortização da Dívida	R\$ 687.778.161,57	R\$ 837.833.719,41	21,82%
Subtotal Despesas de Capital	R\$ 4.260.288.422,17	R\$ 2.259.846.490,36	-46,96%
Total Geral	R\$ 33.307.380.661,64	R\$ 29.568.310.062,60	-11,23%

FONTE: Balanço Geral do Estado, p. 535.



A redução dos investimentos e inversões financeiras relaciona-se com a política mais restritiva do Governo Federal com relação à contratação de novas operações de crédito, ainda que o Estado de Pernambuco apresentasse espaço fiscal para o aumento do seu endividamento e, assim, pudesse continuar dinamizando a economia local. Diante da frustração de receitas correntes e de capital, não poderia haver outro resultado que não a redução dos investimentos públicos, a partir de ajustes nas metas prioritárias e nos cronogramas das obras.

Por fim, o incremento do serviço da dívida relaciona-se com o aumento do dólar americano, o qual é o indexador de alguns contratos de operações de crédito com organismos financeiros internacionais.

5.16. Não houve redução de gastos nas seguintes despesas: transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, reparo e manutenção de veículo, publicidade e combustível (item 3.2.2)

A Corte de Contas, em sua análise, constatou que não houve redução de gastos nas seguintes despesas: transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, reparo e manutenção de veículo, publicidade e combustível. Nas demais despesas, percebeu-se que os valores despendidos em 2015 foram inferiores ao do ano anterior.

O modelo de governança do PCG foi desenvolvido com o pressuposto de que a direção e controle do plano de contingenciamento não devem afetar a qualidade dos serviços prestados, mas tão somente a eficiência da execução dos gastos, de forma que mecanismos de monitoramento possibilitem que os recursos investidos atendam às necessidades da população, bem como às possibilidades de manutenção desses serviços de forma sustentável pelo Estado. A coordenação do Plano foi de responsabilidade da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE).



A operacionalização do plano contou com a atuação da SCGE, Unidades Gestoras (UG) e integração com a Secretaria de Administração, a partir do apoio técnico em temáticas como energia, telemática, frota, licitações, além da atuação do Comitê Gestor.

No início do processo, a UG indicou o responsável pelo PCG; elaborou seu Plano de Contingenciamento (plano a nível estratégico) de acordo com as metas estabelecidas no Decreto Estadual nº 41.466/2015; e firmou o Plano de Ação (plano a nível operacional) para o atingimento dessas metas. A partir dessa fase, a UG iniciou o processo de ajustes nas despesas, reportando todas as medidas tomadas e resultados alcançados à SCGE.

Em seguida, a SCGE designou um servidor por cada UG que teve por responsabilidade o monitoramento das ações pactuadas, verificando o atingimento das metas e solicitando esclarecimentos sobre ações não executadas. As informações obtidas alimentaram um banco de dados de cooperação da unidade com o PCG.

Portanto, cada UG foi avaliada a partir do cumprimento ou descumprimento de pontos de controle definidos como críticos para a redução das despesas. Desse trabalho, foram gerados painéis comparativos de acordo com características necessárias à análise e tomada de decisão.

Os painéis foram disponibilizados aos dirigentes das UGs para que tivessem a possibilidade de acompanhar a evolução da sua Unidade e de tomar medidas cabíveis a fim de manter ou melhorar seu índice.

Mensalmente foram gerados relatórios nos quais constou uma síntese da situação da UG em relação ao PCG. Nele, foram destacados os índices (de Cooperação – ICO e Financeiro de Liquidação – IFL) alcançados por elas; sua posição em relação às demais UGs; os percentuais de atingimento dos limites por temas e as justificativas quando do não cumprimento de limites ou outras observações cabíveis.



O ICO é o indicador gerencial do nível de cooperação de cada Unidade Gestora com o PCG, a partir da verificação do cumprimento de pontos de controle estabelecidos pela equipe técnica da SCGE, da SAD e da SEPLAG. Teve o objetivo de monitorar o comprometimento com o PCG de cada Unidade Gestora do Estado em relação à meta de 85% de cooperação.

O IFL é o indicador do nível de cumprimento das metas financeiras previstas para o PCG, e de outras medidas de economia consideradas relevantes. Teve o objetivo de monitorar a economia gerada com a aplicação das medidas previstas no PCG e subsidiar a tomada de decisão, unindo as informações da execução orçamentário-financeira das Unidades Gestoras (UGs) e Unidades Gestoras Executoras (UGEs) a partir dos temas de gastos do PCG.

Para fins gerenciais, o PCG analisou “Temas de Gastos”, que agruparam itens de gasto com características semelhantes, permitindo um melhor acompanhamento da despesa. Para tanto, foram elencados 23 temas de gasto para tratar de todas as despesas pertencentes ao **Grupo 3 - Outras Despesas Correntes**. Destaque-se que despesas oriundas das fontes de recursos 102 e 242 foram consideradas fora do escopo do PCG.

Os dados para cálculo do IFL foram obtidos no sistema corporativo e-Fsco e atualizados de forma dinâmica pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado – SCGE.

Os resultados gerados pela execução do PCG foram concretizados na forma de painéis, notas técnicas e relatórios, que foram comunicados ao Governador do Estado, Núcleo de Gestão, Unidades Gestoras e à sociedade da forma como segue:

- Ao Governador e ao Núcleo de Gestão, foram apresentados painéis com resultados do IFL e ICO e aprofundados temas em forma de Nota Técnica, conforme solicitação.
- À UG, foram apresentados painéis do ICO e IFL, além de informações detalhadas referentes aos seus indicadores, repassadas



pele Gestor da SCGE responsável pelo seu monitoramento na forma de documento denominado “Monitor-PCG”.

- A sociedade foi informada por meio de matérias publicadas, de forma resumida, em jornais de grande circulação ou, havendo solicitação, de forma detalhada, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação.

Segue abaixo o resultado do Plano de Contingenciamento de Gastos com base no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO):

Figura 01: Resultados do Plano de Contingenciamento de Gastos

ESPECIFICAÇÃO	2014 6º BIM	2015 6º BIM	Var. abs.	Var. %	2015 5º BIM	DIF 6º - 5º BIM
Resultado Primário	- 2.060,6	319,4	2.380,0	-115,5%	653,8	- 334,4
Receita Primária	26.451,3	27.090,2	638,9	2,4%	21.454,2	5.636,0
ICMS	12.658,3	12.842,9	184,6	1,5%	10.642,6	2.200,2
FPE	5.010,1	5.270,5	260,4	5,2%	4.352,2	918,3
Perda p/ FUNDEB	- 976,5	- 1.093,5	- 117,1	12,0%	- 846,3	- 247,3
Convênios	670,5	300,1	- 370,3	-55,2%	262,2	37,9
Demais	9.089,0	9.770,3	681,3	7,5%	7.043,5	2.726,8
Despesa Primária	28.511,9	26.770,8	-1.741,1	-6,1%	20.800,4	5.970,3
Pessoal	14.436,4	14.604,0	167,6	1,2%	11.173,3	3.430,7
Cota Parte - Municípios	3.486,5	3.577,9	91,4	2,6%	3.016,7	561,2
Outras Despesas Correntes	7.409,4	7.225,2	- 184,2	-2,5%	5.679,8	1.545,3
Investimentos e Inversões	3.179,7	1.363,8	-1.815,9	-57,1%	930,6	433,1

Resultado Primário acumulado até o mês de dezembro de 2014 x 2015.

Valores em R\$ milhões.

Fonte: Contabilidade e-fisco – Resultado Primário do 6º bimestre de 2014 x 2015.

Considerando a correção dos efeitos inflacionários pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 10,67% em 2015, verifica-se que a redução de



despesa do Grupo 3 - “Outras Despesas Correntes” foi de R\$ 974³ milhões, comparando os anos de 2014 e 2015.

Apesar da redução global, verificou-se que houve aumento nominal das despesas com Manutenção de Frota, Combustível e Transferências Voluntárias para Entidades Sem Fins Lucrativos.

Segue abaixo o balanço das ações realizadas nos referidos temas:

1) Manutenção de Frota

- Utilização consciente da frota e redução geral da manutenção;
- Fiscalização terceirizada dos orçamentos;
- Redução no sistema SAD em R\$ 2,0 mi (16%).

2) Combustível

- Desconsiderando a SDS, foram economizados R\$ 4,0 mi (Liquidação), sendo no sistema Nutricash redução de R\$ 5,5 mi (%18,58);
- Com a SDS, aumento de R\$ 0,5 mi (Liquidação), sendo no sistema Nutricash redução de R\$ 3,3 mi;
- IPCA combustível (Recife) de 25,05% em 12 meses.

3) Transferências Voluntárias para Entidades Sem Fins Lucrativos.

- Novas UPAE's (Serra Talhada, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Belo jardim, Limoeiro e Salgueiro); Hospital Mestre Vitalino; e outros convênios na saúde - R\$ 113,2 mi;
- Alimentação de Presos na Seres (CEASA) - R\$ 29 mi;

³ **Resultado Econômico do PCG** = “Valor RREO 6º Bimestre Grupo 3 2014” x (1+IPCA 2015) – “Valor RREO 6º Bimestre Grupo 3 em 2015”.

Resultado Econômico do PCG = 7.409,4 MI x (1+0,1067) - 7.225,2 MI

Resultado Econômico do PCG = 974,8 MI



- SEE - Redução das transferências para CEASA (9 mi), Casa do Estudante (15%), bandas de Fanfarra (25%), Cine Cabeça (25%) e não renovação de alguns convênios;
- SECTEC - redução de R\$ 15,7 mi (ITEP, convênios e Porto Digital);
- Com a exceção da SES, a redução foi de R\$ 15,7 mi.

Sendo assim, verifica-se que, apesar dos resultados nominais negativos dos temas citados acima, foi possível observar um esforço das Unidades Gestoras no sentido de evitar o crescimento destas despesas.

Em relação às despesas com publicidade, verifica-se que houve uma redução de aproximadamente R\$ 1,5 mi, considerando as fontes de recursos monitoradas pelo PCG. Segue abaixo os itens de gastos que compõem o referido tema:

- 33903987 - CAMPANHA PUBLICITÁRIA EDUCATIVA NA ÁREA DE SAÚDE PÚBLICA;
- 33903988 - CAMPANHA PUBLICITÁRIA EDUCATIVA PARA DEFESA E PRESERVAÇÃO ECOLÓGICA;
- 33903989 - CAMPANHA PUBLICITÁRIA EDUCATIVA PARA SEGURANÇA NO TRÂNSITO E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA;
- 33903990 - PUBLICIDADE LEGAL (DIVULGAÇÃO OFICIAL);
- 33903991 - PUBLICIDADE PARA PROMOÇÃO DO TURISMO;
- 33903992 - PUBLICIDADE E PROPAGANDA (INSTITUCIONAL);
- 33903993 - PUBLICIDADE NAS CAMPANHAS DE REGISTRO E DE FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DELEGADOS.

Ressalte-se que a operacionalização do PCG também permitiu o alcance dos resultados não financeiros listados abaixo:

- Implantação gradual da cultura do controle permanente das despesas e da qualidade dos gastos do Estado;
- Promoção de um ambiente de cooperação e de orientação aos agentes públicos;



- Presença mais efetiva da SCGE nas UGs, acarretando uma maior parceria junto aos gestores, promovendo também uma maior divulgação das ações da SCGE no Estado;
- Melhoria no processo de planejamento das despesas;
- Criação de um Banco de Dados relativos aos temas: Terceirizados, Contratos, Locação de Veículos, Veículos Próprios e Locação de Imóveis;
- Conhecimento cada vez mais detalhado do comportamento dos gastos do Estado e consequente consolidação do conhecimento das despesas estaduais, por meio da análise de bancos de dados que permitem auxiliar a tomada de decisão por parte das lideranças do governo; e
- Incentivo à negociação dos contratos vigentes pelos ordenadores de despesa, especialmente quanto aos contratos de locação de imóveis;
- Algumas despesas relevantes para o Estado passaram a ser analisadas através da criação da instância denominada Comitê Gestor do PCG, que possibilitou uma análise global de determinadas despesas, bem como suas prioridades.

5.17. 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 Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE, verifica-se que tal fato vai de encontro ao determinado pela Lei Estadual nº 12.309/02, no que diz respeito à vinculação dos gastos.

Essa questão foi mencionada em relatórios anteriores, 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.



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 tanto e vem sendo largamente utilizado para realização de investimentos por meio de diversas empresas estaduais. Com relação aos recursos do FURPE, cumpre ressaltar o que dispõe o § 5º do art. 4º da Lei Estadual nº 12.309, de 19 de dezembro de 2002, com redação alterada pela Lei Estadual 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 Estadual nº 41.433, de 20 de janeiro de 2015, que estabeleceu normas de operacionalização dos Orçamentos do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2015, 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 referido 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 Tribunal de Contas.

Assim, todos os relatórios foram devidamente publicados no Diário Oficial do Estado e consolidados no Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2015.



5.18. A LOA 2015 autorizou dotações orçamentárias com recursos do FECEP para 5 Unidades Orçamentárias distintas da SDSDH, contrariando a Lei (item 3.3.1)

O relatório do Tribunal de Contas aduz que, assim como em exercício anteriores, a LOA 2015 autorizou dotações orçamentárias com recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP, fonte 0116, para cinco Unidades Orçamentárias distintas da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, contrariando o disposto no art. 3º da Lei Estadual nº 12.523/2003.

Neste sentido, entende-se que, embora a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH) fosse 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 Estadual nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, *verbis*:

Art. 2º *Omissis*

§ 1º Os recursos do FECEP:

I - devem ser

- a) recolhidos em conta específica, na forma disciplinada em decreto do Poder Executivo;
- b) 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;
- c) 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;
- d) aplicados em Segurança Educacional, através de alfabetização e convivência com o Semiárido, defesa sanitária;
- e) aplicados em ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado.

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 que acabaria por limitar a abrangência que se pretendeu dar ao Fundo.

Dessarte, as aplicações foram realizadas em obediência à legislação específica, a despeito de outras unidades orçamentárias também executarem os recursos do Fundo.

Não obstante, considerando as recorrentes recomendações da Corte de Contas, recentemente foi editada a Lei Estadual nº 15.922, de 11 de novembro de 2016, a qual acrescentou o seguinte dispositivo ao art. 3º da sobredita Lei nº 12.523, de 2003:

Parágrafo único. As dotações orçamentárias do FECEP serão consignadas na Lei Orçamentária Anual e em créditos adicionais em favor de órgãos e entidades executoras de ações e programas sociais nas áreas definidas nesta Lei. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.922, de 11 de novembro de 2016.)

Desse modo, a partir de então, não restará dúvidas acerca da possibilidade de aplicação dos recursos do FECEP por outras unidades gestoras.

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

A Corte de Contas observou que o valor de R\$ 15.832.639,18, 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 Estadual nº 12.523/2003, Lei de criação do FECEP.

Cumprе esclarecer que a finalidade da ação 4305 – Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas guarda relação de afinidade com o item “e” do § 1º do art. 2º da Lei Estadual nº 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 2015, p. 228).

De acordo com Janczura⁴ (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 supracitado.

5.20. Equívocos na contabilização de recursos da fonte 0118 - CIDE, com relação rendimentos auferidos a partir de 2009 e nas transferências bancárias (item 3.3.2)

Quando da análise do valor da conta garantia, o Tribunal de Contas 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.

Em que pese o trabalho minucioso feito pelos auditores, registrados às fls. 89 a 94 do Relatório em questão, compete-nos esclarecer que pode ter havido equívocos quanto aos possíveis deslizos apontados. De fato, entre o exercício de 2007 até a data de 23/01/2009, houve aportes de recursos da fonte 0118 para a conta garantia da PPP Praia do Paiva, perfazendo o total de R\$ 6.203.961,11 (seis milhões, duzentos e três mil, novecentos e sessenta um reais e onze centavos), conforme demonstrado no quadro a seguir:

⁴ JANCZURA, Rosane. **Risco ou vulnerabilidade social?** In Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12173/8639Risco%20ou%20vulnerabilidade%20social>. Acesso em: 13/01/2016.



Tabela 04: Demonstrativo dos Aportes na Conta Garantia PPP

PARCELA	DATA	VALOR (R\$)	FONTE	APORTE POR FONTE (R\$)
1ª	05.11.07	692.116,00	118	
2ª	21.01.08	752.210,74	118	
3ª	15.04.08	584.036,22	118	
4ª	18.07.08	891.486,99	118	
5ª	30.10.08	836.475,98	118	
6ª	23.01.09	2.447.635,18	118	6.203.961,11
7ª	30.04.09	2.458.993,15	101	
8ª	20.07.09	2.467.578,63	101	
9ª	30.10.09	2.467.578,63	101	7.394.150,41
TOTAL		13.598.111,52		13.598.111,52

Fonte: Elaboração SEFAZ.

Todavia, no exercício de 2009, o Estado ressarciu a fonte 0118 com recursos da fonte 0101, conforme demonstrado no próximo quadro:

Tabela 05: Ressarcimento dos Recursos da CIDE

PARCELA	DATA	NL	VALOR (R\$)	ANO DE REF
1ª	11.05.09	2009NL000278	3.064.209,93	2008
2ª	30.11.09	2009NL001066	692.116,00	2007
3ª	30.11.09	2009NL001070	2.447.635,18	2009
TOTAL			6.203.961,11	

Fonte: Elaboração SEFAZ.

Assim, a partir de 30/04/2009, todos os aportes para a conta garantia passaram a ser efetuados por meio da fonte 0101, não cabendo assim a afirmação de apropriação incorreta de rendimentos auferidos a partir do exercício de 2009.

5.21. Divergência entre o Balanço Geral do Estado e a informações apresentadas no e-Fisco relativamente a despesas realizadas com recursos da CIDE (item 3.3.2)

A Corte de Contas aduziu em seu Relatório que os dados levantados no e-Fisco divergem dos apresentados no demonstrativo do Balanço Geral do Estado, uma vez que no demonstrativo toda despesa está atribuída ao DER-PE, enquanto



que pelo e-Fisco parte desta despesa ficou a cargo dos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda.

O Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Oriundos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico Incidente sobre a Importação e Comercialização de Combustíveis – CIDE publicado pelo Estado, relativo ao exercício de 2015, apresentou as aplicações da CIDE decorrentes da sua distribuição aos municípios e encargos do PASEP como sendo realizada pelo DER, em função das respectivas retenções financeiras terem ocorrido em conta bancária titulada por aquela autarquia.

Sob o ponto de vista patrimonial e financeiro, o demonstrativo encontra-se adequadamente apresentado. Entretanto, como a liquidação dessas despesas foi realizada pela Unidade Gestora de Encargos Gerais, e com o objetivo de melhorar a transparência sob a ótica da execução orçamentária, coerente com a interpretação do Tribunal de Contas, optamos por elaborar e republicar o mesmo demonstrativo, apresentando essas aplicações como recursos sob a supervisão da Secretaria da Fazenda.

5.22. Equívoco na contabilização da dotação orçamentária destinada à FACEPE, em decorrência de utilização da base de cálculo divergente da prevista na Constituição Estadual (item 3.3.3)

O Tribunal de Contas, em seu Relatório, constatou equívoco no Demonstrativo de Aplicação dos Recursos destinados ao fomento das atividades científicas e tecnológicas relativo à indicação da Lei orçamentária e à base de cálculo da receita.

Inicialmente cabe pontuar que houve a correção desse Demonstrativo e sua republicação no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda. De acordo com o disposto na EC nº 38/2013, a base passou a dizer respeito apenas aos impostos



estaduais, ou seja, não seria a mesma base de cálculo da educação, conforme previa a legislação anterior.

“Art. 203 da Constituição Estadual dado pela EC nº 38/2013

§ 4º Com a finalidade de prover os meios necessários ao fomento de atividades científicas e tecnológicas, o Governo do Estado consignará à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco ou à entidade que venha a substituí-la, uma dotação anual em valor equivalente a, no mínimo, cinco décimos por cento da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos a Municípios. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 38, de 16 de dezembro de 2013)”.

Assim, pelo cálculo corrigido, os percentuais mínimos foram devidamente atingidos.

5.23. Destinação de dotação orçamentária para execução e manutenção de obras de combate à seca em valores inferiores à previsão contida na Constituição Estadual (item 3.4)

Similar ao que ocorreu no tópico anterior, a Corte de Contas identificou equívoco no Demonstrativo de Aplicação dos Recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas.

O art. 249 da Constituição Estadual preceitua, de fato, que o Estado fica obrigado a destinar, anualmente, cinco por cento do seu orçamento à execução e manutenção de obras de combate às secas. Não obstante, esse dispositivo deve ser interpretado de forma integrada, à luz do princípio da não afetação das receitas de impostos, insculpido no inc. IV do art. 167 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



Além disso, são deduzidas as receitas oriundas de convênios e operações de crédito, por serem recursos vinculados à execução de programas de trabalho específicos.

Assim, entende-se que o Estado cumpriu adequadamente o disposto na Constituição Estadual.

5.24. Não houve repasse de recursos do FDS aos municípios (item 3.4)

Foi identificado pelo Tribunal de Contas que, no decorrer do exercício de 2015, não foi realizado nenhum repasse do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS aos municípios, o que contraria a obrigação na Lei Estadual nº 12.300/02, art. 2º, parágrafo 2º.

Em 2014, o Fundo de Desenvolvimento Social foi objeto de auditoria especial do Tribunal de Contas do Estado com relação ao exercício de 2013⁵. Na oportunidade, foram levantados pontos relevantes relativos à necessidade de melhoria na gestão dos recursos do Fundo, inclusive no tocante à necessidade de os municípios constituírem fundos especiais para assim receberem e gerirem os repasses previstos na legislação específica. Por prudência e zelo com os recursos públicos, com vistas a promover a necessária regularização indicada pela Corte de Contas, os repasses foram interrompidos.

Ocorre que a maior parte dos municípios recebe uma quantia anual pouco expressiva, o que torna injustificável a constituição de fundos especiais como requisito para receberem os recursos. Em 2015, por exemplo, 177 municípios receberiam uma quantia anual inferior a R\$ 100 mil. Diante desse diagnóstico, foi editada a Lei Estadual nº 15.774, de 8 de abril de 2016, a qual mudou alguns regramentos do FDS, dentre os quais se destaca a desobrigação de os municípios constituírem fundos específicos, como se depreende da nova redação conferida ao

⁵

Processo nº 1403855-9. Acórdão 0088215, de 16/06/2015. Órgão julgador: 2ª Câmara do TCE-PE. Relator: Dirceu Rodolfo. Situação: Regular com ressalvas.



§ 3º do art. 2º da Lei nº 12.300, de 18 de dezembro de 2002, a qual prevê o repasse direto aos entes municipais.

A partir dessa alteração normativa, os repasses voltaram a ocorrer regularmente. Não obstante, restou uma lacuna normativa a ser preenchida, referente ao período que vai da cessação dos repasses até a entrada em vigor do novo regramento, para a qual se busca atualmente uma solução jurídica apropriada.

5.25. Municípios com prestações de contas de recursos do FEM pendentes, desde o exercício de 2013, e omissão do Decreto Estadual nº 39.200/2013 em relação aos municípios que não prestarem contas de recursos do FEM (item 3.4)

Em seu Relatório, o Tribunal de Contas pontuou que há municípios com valores pendentes de prestação de contas, desde o exercício de 2013, e ressalta ainda que o Decreto Estadual nº 39.200/2013 é omissivo em relação aos municípios que não prestarem contas de recursos do FEM.

Cumprido esclarecer que o rito das prestações de contas dos planos de trabalhos municipais vinculados ao FEM é cláusula contratual pactuada, na modalidade Termo de Adesão, o qual tem como norteador o Decreto Estadual nº 39.200, de 18 de março de 2013, e alterações, que regulamenta a Lei nº 14.921, de 11 de março de 2013, e alterações.

No Decreto Estadual nº 39.200/2013, o artigo 17 em especial reza que os municípios devem remeter ao Comitê de Apoio aos Municípios (CEAM) a prestação de contas dos recursos do FEM, no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados do dia seguinte ao do recebimento do último repasse de cada Plano de Trabalho Municipal de investimento – PTM, o qual será encaminhado às Secretarias finalísticas diretamente ligadas à área de investimento para elaboração de parecer conclusivo, para, em seguida, aprovação da CEAM. Vejamos:

Art. 17. Os Municípios ou os Consórcios de Municípios devem remeter, ao CEAM, a prestação de contas dos recursos do FEM, no prazo de até 60 (sessenta) dias,



contados do dia seguinte ao do recebimento do último repasse de cada PTM. (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 41.935, de 20 de julho de 2015.)

(...)

§ 2º Cabe à Secretaria Estadual diretamente ligada à área de investimento contemplada pelos recursos, a análise da prestação de contas de que trata o caput e a elaboração do respectivo parecer conclusivo, o qual deve ser remetido ao CEAM para aprovação. (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

De fato, a grande crise econômica dos Estados e Municípios afetaram incontestavelmente a execução das obras, bem como os repasses programados que, em consequência, comprometeram a apresentação das prestações de contas municipais, levando à irrefragável prorrogação do prazo de vigência e de execução dos Planos de Trabalho vinculados ao FEM 2014 e 2015 até 31/12/2017, pelo novo Decreto Estadual nº 43.968, de 23 de dezembro de 2016.

Não obstante, a prorrogação das prestações de contas que são vinculadas à execução dos Planos de Trabalho, por ordem, também é concedida, pois o Município só poderá apresentar a prestação de contas no dia seguinte ao último repasse, ou seja, obedece a uma proporção e periodicidade. Vejamos no § 2º do artigo 2º do referido Decreto:

Art. 2º Os recursos do FEM devem ser repassados para os Municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento, nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, políticas públicas para as mulheres, meio ambiente e sustentabilidade. (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 41.564 de 23 de março de 2015.)

(...)

§ 2º Os repasses do FEM para o respectivo fundo municipal devem obedecer à seguinte proporção e periodicidade:

I - Relativamente ao FEM do ano de 2013: (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

a) 30% (trinta por cento), até 15 de maio de 2013; (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

b) 30% (trinta por cento), até 15 de julho de 2013; (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

c) 20% (vinte por cento), mediante declaração do Prefeito de execução de 60% (sessenta por cento) da ação prevista no PTM; e (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento da obra, ou documento comprobatório da execução da ação prevista no PTM, conforme o caso; (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

II - Relativamente ao FEM do ano de 2014: (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)



- a) 30% (trinta por cento), em até 15 dias após a aprovação do plano de trabalho; (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)
- b) 30% (trinta por cento), em até 60 dias após o pagamento da primeira parcela, condicionada à conclusão das obras e apresentação da prestação de contas do repasse dos recursos do FEM relativos ao ano fiscal anterior; (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)
- c) 20% (vinte por cento), mediante declaração do Prefeito de execução de 60% (sessenta por cento) do objeto previsto em cada PTM, com apresentação de respectivos boletins de medição, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município, e relatório fotográfico; e (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)
- d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento definitivo da obra, ou documento comprobatório da execução do objeto previsto no PTM, conforme o caso, com apresentação de respectivos boletins de medição, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município, e relatório fotográfico. (Acrescida pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

III – (REVOGADO) (Revogado pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

IV – (REVOGADO) (Revogado pelo art. 1º do Decreto nº 40.651, de 24 de abril de 2014.)

V - Relativamente ao FEM do ano de 2015: (Acrescido pelo art.1º do Decreto nº 41.564 de 23 de março de 2015.)

- a) 30% (trinta por cento), em até 15 dias após aprovação do plano de trabalho, condicionado à apresentação da prestação de contas do repasse dos recursos do FEM, relativos ao ano fiscal anterior;(Acrescido pelo art.1º do Decreto nº 41.564 de 23 de março de 2015.)
- b) 30% (trinta por cento), mediante a apresentação da planilha contratada, bem como de declaração do Prefeito atestando a execução de 30% (trinta por cento) do objeto previsto em cada PTM, acompanhada dos respectivos boletins de medição e relatório fotográfico, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município; (Acrescido pelo art.1º do Decreto nº41.564 de 23 de março de 2015)
- c) 20% (vinte por cento), mediante declaração do Prefeito atestando a execução de 60% (sessenta por cento) do objeto previsto em cada PTM, acompanhada dos respectivos boletins de medição e relatório fotográfico, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município; e(Acrescido pelo art.1º do Decreto nº41.564 de 23 de março de 2015)
- d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento definitivo da obra, ou documento comprobatório da execução do objeto previsto no PTM, conforme o caso, acompanhado dos respectivos boletins de medição e relatório fotográfico, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município. (Acrescido pelo art.1º do Decreto nº41.564 de 23 de março de 2015).

Dessa forma, realizado o último repasse e não havendo a apresentação da prestação de contas ou a não aprovação pelo CEAM, o Município terá o prazo de 05 (cinco) dias para apresentar recursos. Na hipótese de negado provimento, o CEAM recomendará a instauração de Tomadas de Contas Especiais, conforme lei específica.



É importante frisar, mais uma vez, que os repasses do FEM obedecem a uma proporção e periodicidade, ou seja, é condicionante. O Município só será contemplado com as parcelas subsequentes após a conclusão das etapas sucessivas, cabendo-lhe também a devida prestação de contas final.

Apesar de haver omissão do Decreto Estadual nº 39.200/2013 quanto aos municípios que não prestarem contas dos recursos transferidos, esclarece-se que a Secretaria de Apoio aos Municípios – SEAM, integrante da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, considerando a previsão contida na Lei Estadual nº 12.600/2004, alterada pela Lei Estadual nº 14.725/2012 (Lei Orgânica do TCE), na Resolução TC nº 14/2014, na Lei Federal nº 8.666/93, na Lei Estadual nº 14.921, de 11 de março de 2013, e no Decreto Estadual nº 39.200/2013, que regulamenta o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, notificou extrajudicialmente, com fundamentação no art. 36, parágrafo segundo da Lei Estadual nº 12.600/2004, e alterações posteriores, os municípios que receberam recursos do Estado, não concluíram as obras previstas e não apresentaram a prestação de contas, a comparecerem à SEPLAG para, em caráter de urgência, ressarcirem o Estado de Pernambuco em relação às parcelas pagas, com valores atualizados pela SELIC, sob pena de continuidade do processo de Tomada de Contas Especial, independente do seu comparecimento.

Ressalte-se, ainda, que na 10ª Reunião do CEAM, realizada no dia 18/11/2016, ficou determinada a criação de uma Comissão para dar início ao processo de Tomada de Contas Especial em relação aos municípios que não atendessem à Notificação emitida pela SEPLAG. Essa Comissão foi criada através da Portaria SEPLAG nº 34, de 16 de dezembro de 2016, e posteriormente corrigida através da Errata publicada no DOE do dia 23 de dezembro de 2016, encontrando-se em fase de construção dos procedimentos.



5.26. Recomendação relatórios anteriores - Pareceres Prévios das Contas do Governador - exercício de 2011 e 2012 (status: implementadas parcialmente): Envidar esforços para incluir indicadores que possibilitem a análise do alcance das políticas públicas nele contidas e adequar o Plano Plurianual (PPA) no que se refere às metas e prioridades alteradas nos programas e ações (item 12.1)

Foi objeto de recomendação por parte do Tribunal de Contas, através dos Pareceres Prévios das Contas do Governador nos exercícios de 2011 e 2012, a inclusão de indicadores que possibilitem a análise do alcance das políticas públicas nele contidas e adequar o Plano Plurianual (PPA) no que se refere às metas e prioridades alteradas nos programas e ações.

Relativamente à inclusão de indicadores, conforme já pontuado no tópico 5.5 deste Relatório, 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, que orienta a ação do Governo como um todo. Esse mapa é desdobrado ainda mais, gerando os Mapas da Estratégia dos Objetivos Estratégicos, aos quais está relacionada 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.

Em relação à adequação do Plano Plurianual (PPA) no que se refere às metas e prioridades alteradas nos programas e ações, no tópico 5.3 deste Relatório, foi esclarecido que o reflexo das alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação,



com a necessidade de compatibilizar, em curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, essa adaptação encontra-se em fase de formulação do escopo, mas, ao final, espera-se a integração e compatibilização entre os dois instrumentos.

5.27. Recomendação relatório anteriores – Pareceres Prévios das Contas do Governador - exercício de 2013 (status: implementada parcialmente): Observar as orientações dos técnicos deste Tribunal, no corpo do Relatório Técnico (itens 3.1.3, 3.3.1 e 3.3.1), objetivando maior controle na elaboração, alterações e execução do orçamento de investimento das estatais não dependentes vinculadas ao Poder Executivo Estadual, bem como quanto à gestão e controle das fontes de recursos vinculados ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP (item 12.2)

Foi objeto de recomendação por parte do Tribunal de Contas, no Parecer Prévio do exercício de 2013, a realização de maior controle na elaboração, alterações e execução do orçamento de investimento das estatais não dependentes vinculadas ao Poder Executivo Estadual, bem como quanto à gestão e controle das fontes de recursos vinculados ao FECEP.

A matéria relativa a alterações no Orçamento de Investimento das Empresas (OIE) demanda disciplinamento por meio de lei complementar federal ainda não editada. 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.



Frise-se que, quando há alterações orçamentárias nas ações do Orçamento Fiscal correspondentes a inversões financeiras para aumento de capital em favor das empresas independentes, evidencia-se o rebatimento no Orçamento de Investimento por meio de demonstrativo no próprio decreto de abertura de crédito adicional.

Por fim, com relação ao controle da execução dos gastos, as empresas independentes publicam demonstrativos bimestrais, cujo modelo foi revisto em 2014 após tratativas com o próprio Tribunal de Contas do Estado, de forma a melhor evidenciar os seus usos e fontes.

Quanto à gestão e controle das fontes de recursos vinculados ao FECEP, os tópicos 5.18 e 5.19 deste Relatório discorreram sobre tais recursos.

5.28. Recomendações de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (status: não implementada): Incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO o anexo de metas educacionais (item 12.3)

Foi objeto de recomendação por parte do Tribunal de Contas, no exercício 2012, a inclusão do anexo de metas educacionais na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O artigo 2º da Lei Estadual nº 15.362, de 02 de setembro de 2014, que introduziu alterações na Lei Estadual nº 13.273, de 5 de julho 2007 - Lei de Responsabilidade Educacional -, revogou essa exigência.



5.29. Recomendação de relatórios anteriores Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercícios 2011 e 2012 (status: implementada parcialmente): Adequar a aplicação do FURPE – Fundo Rodoviário de Pernambuco, conforme legislação estadual (item 12.15)

A Corte de Contas, nos Pareceres Prévios relativos aos exercícios de 2011 e 2012, recomendou a adequação da aplicação do FURPE, conforme legislação estadual.

Como pontuado no item 5.17 deste Relatório, 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 tanto e vem sendo largamente utilizado para realização de investimentos por meio de diversas empresas estaduais.

6. GESTÃO FINANCEIRA PATRIMONIAL (Capítulo 4)

6.1. Ausência de demonstrativo no sistema e-Fisco que espelhe os ajustes extracontábeis realizados no Balanço Patrimonial (item 4.1.3)

De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas, o Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de Pernambuco, de 31 de dezembro de 2015, apresentado pelo Estado em sua prestação de contas, que integra o Balanço Geral do Estado, traz dados divergentes ao veiculado como “fechado” no e-Fisco. Entre as duas peças - a do e-Fisco e a da prestação de contas - há divergências nos saldos dos grupos de contas Ativo Circulante, Ativo Não Circulante, no Passivo Circulante e, por fim, no Patrimônio Líquido (este em R\$ 524.502.075,00), não tendo havido diferenças apenas sobre o Passivo Não Circulante. A análise do Tribunal de Contas registrou



que “apesar de os ajustes acima serem tidos por normais dentro de uma prestação de contas de ente federativo (porque expurgam direitos e obrigações recíprocas de unidades orçamentárias dentro do próprio ente), entendemos que a peça ajustada deveria ser trazida no e-Fisco em alguma operacionalidade do sistema, com o rol das respectivas contas contábeis que tiveram os saldos expurgados. Como o sistema não oferece a peça trazida na prestação de contas, as diferenças verificadas somente são passíveis de uma conciliação após consulta junto à Contadoria Geral do Estado ou ainda se efetuados testes aritméticos dentro dos saldos finais no balancete de verificação com vistas à sua identificação”.

Sobre o assunto, o item 3 da NBCT 16.7 – CONSOLIDAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS - apresenta a seguinte definição para a Consolidação das Demonstrações Contábeis:

“o processo que ocorre pela soma ou pela agregação de saldos ou grupos de contas, excluídas as transações entre entidades incluídas na consolidação, formando uma unidade contábil consolidada”.

Os efeitos da Consolidação do Balanço Patrimonial do Exercício 2015 contemplam expurgos de saldos de ativos e passivos, a fim de eliminar duplicidades na apresentação de saldos, e foram demonstrados na Nota Explicativa 1 - CONTEXTO OPERACIONAL E BASE PARA ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS -, com descrição objetiva e transparente dos critérios adotados e respectivos resultados, de sorte que não venha a ser necessária a consulta adicional à Contadoria Geral do Estado.

Na apuração desses expurgos, são realizadas análises aprofundadas da natureza e especificidades na composição desses saldos e transações ocorridas no âmbito do orçamento fiscal do Estado, resultando, via das vezes, em montantes depurados não necessariamente coincidentes com os respectivos saldos contábeis. Os saldos expurgados do patrimônio líquido das empresas, por exemplo, não são coincidentes com os respectivos saldos expurgados de investimentos do Estado, em função das diferentes composições societárias. Seria de difícil prática realizar esses expurgos de forma automática através de operacionalidade desenvolvida no sistema



e-Fisco. Como respaldo ao modelo adotado pelo Estado, a mesma NBCT 16.7 estabelece em seu item 6 que:

“Os ajustes e as eliminações decorrentes do processo de consolidação devem ser realizados em documentos auxiliares, não originando nenhum tipo de lançamento na escrituração das entidades que formam a unidade contábil”.

6.2. Contabilização incorreta, como saldo de Conta Corrente, das Aplicações Financeiras das setoriais contábeis (item 4.2.1)

De acordo com o Relatório da Corte de Contas, parte considerável dos valores registrados no grupo denominado “Caixa e Equivalente de Caixa” 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. Em virtude disso, o Estado transferiu parte do saldo contábil atribuído a Bancos Conta de Movimentação (que registra valores livres em contas-correntes) para uma conta contábil denominada “Saldo em Aplicações a Classificar” (conta 1.1.1.1.1.20.98), cujo valor, ao final de 2015, era de R\$ 1,097 bilhão.

Acerca da problemática, a análise da prestação de contas do Governo do Estado, referente ao exercício de 2015, registrou que a efetiva utilização das informações constantes do extrato bancário, sob regularidade mensal, é o que possibilita a correção da distorção. Se não é razoável exigir à setorial contábil que efetue segregação diária dos saldos em conta corrente e em aplicações financeiras, o mesmo não se aplica a essa correta evidenciação ao final de cada mês (e, por consequência, também ao final do exercício).

Nesse sentido, o Governo do Estado vem envidando esforços no sentido de se adotar a recomendação do Tribunal de Contas para 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.



Para as unidades gestoras em que a maior quantidade de suas contas bancárias refere-se a convênios, a dificuldade operacional é maior, em função de restrições para a segregação no sistema federal SICONV e a sua transposição no módulo ACO do sistema e-Fisco. Com a implantação do sistema SICONV pela União, as Unidades Gestoras são obrigadas a manter a conciliação bancária em dois sistemas diferentes, com lógicas de operação divergentes.

Necessário se faz ressaltar, mais uma vez, que concordamos com essa recomendação da auditoria do Tribunal de Contas, já que é coerente com os padrões mais adequados de controle e transparência contábil, no entanto, conforme dito antes, há dificuldades operacionais relevantes tendo em vista que a maior parte das contas de aplicações financeiras se refere a recursos de convênios e ainda que as contas bancárias e suas aplicações sejam mantidas sob os mesmos números nas instituições bancárias, com movimentações diárias evidenciadas num mesmo extrato bancário, mesmo mensalmente ou anualmente, as unidades não têm recebido documento bancário em que conste a respectiva segregação efetuada pelo banco.

Desse modo, considerando ainda a segregação contábil realizada no final do exercício, não houve perda de qualidade ou ausência de transparência da informação em relação aos saldos contábeis.

6.3. Baixo recebimento da Dívida Ativa (item 4.2.2)

Os recebimentos advindos da Dívida Ativa, segundo o Tribunal de Contas, perfizeram valor equivalente a 0,63% do saldo acumulado da Dívida Ativa (2014 esse percentual foi de 0,81%), enquanto que somente a atualização monetária do saldo acumulado foi cerca de onze 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 “provisão de ajuste de perdas de créditos a longo prazo”, para alcançar valor mais próximo da



perspectiva de recebimento de créditos num médio prazo. No exemplo do final de 2015 (R\$ 15,83 bilhões), após ajustada essa estimativa da perda (da ordem de R\$ 9,638 bilhões), resulta um “valor ajustado” da Dívida Ativa do Estado na ordem de R\$ 6,28 bilhões. Ou seja, apenas 39,67% do seu estoque bruto informado no balanço contábil;

b) Os recebimentos da Dívida Ativa no ano de 2015 acompanham razoavelmente os níveis históricos de realização desses créditos, em comparação com seu saldo acumulado (estoque bruto), sendo certo avaliar que o viés de baixa decorreu mais da elevação do estoque do que da frustração arrecadatória verificada;

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, afirmação essa com a qual concordamos integralmente;

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 do TCE/PE, também não se verifica qualquer apontamento ou crítica dessa Corte de Contas estadual a respeito da arrecadação da Dívida Ativa, registrando-se apenas a evolução da sua série histórica:

Tabela 06: Dívida Ativa (Recebimento x Saldo)

EXERCÍCIO	RECEBIMENTO (a)	SALDO INICIAL DO EXERCÍCIO (b)	Em R\$
			% (a/b)
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%
2015	82.920.123,40	13.270.874.156,19	0,62%
Saldo inicial do exercício 2016		15.587.799.900,78	-

Fonte: e-Fisco, em 20/11/2015. A partir de 2015, dados trazidos consideram apenas a Dívida Ativa Tributária.

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



a) da inscrição de novos créditos;

Neste ponto, vale destacar a inscrição em dívida ativa de autos de infração bilionários lançados em face da Petrobrás S/A, relativos ao ICMS devido pela passagem de gás natural nas estruturas denominadas “City Gate”, o que incrementou de forma relevante o estoque da Dívida Ativa no período.

b) da não renovação da política de remissão de créditos antigos / baixo valor;

Neste ponto, esclarece-se que não ocorre remissão de créditos estaduais desde a edição da Lei Complementar nº 165/2010 (que tratou de débitos inscritos antes de 2004), razão pela qual se sugere, de logo, a avaliação conjunta sobre a possibilidade de edição de nova lei de remissão para débitos de pequeno valor inscritos anteriormente a 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 - cenário econômico regional/nacional; etc.

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 a adequada cobrança judicial da Dívida Ativa.

Nesse 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 na arrecadação é o cenário econômico, 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.

Destaca-se, ainda, que o crédito tributário é gerado por imposição da lei e não por relações contratuais, como ocorre, por exemplo, com as instituições financeiras, que possuem a prerrogativa de analisar/escolher aqueles a quem irá conceder créditos ou mesmo exigir garantias prévias. Somente esse aspecto já denotaria a dificuldade de cobrança dos créditos públicos, mas é preciso também pontuar o alto grau de volatilidade das pessoas jurídicas, que encerram suas atividades sem deixar patrimônio.

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 isso, 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 próprio relatório do Tribunal de Contas, o “ajuste de perdas a longo prazo” é avaliado em cerca de R\$ 9,638 bilhões, refletindo “base recuperável ajustada” equivalente a R\$ 6,28 bilhões (ou seja, apenas 39,67% do Estoque Bruto), repercutindo no índice percentual de recebimento no Exercício 2015, que aproximadamente duplicaria o índice de recuperação, passando a ser de 1,29%;
- 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 (5,43%).

Tabela 07: Base Recuperável Ajustada

Ano	Recebimento (a)	Base Recuperável Ajustada (b)	Critério de Ajuste	% (a/b)
2015	R\$ 82.920.123,40	R\$ 6.280.000.000,00	(TCE/PE) - STN - Perdas longo prazo	1,29%
2015	R\$ 82.920.123,40	R\$ 3.224.822.419,95	SEFAZ - Empresas ativas	2,57%

Fonte: Nota Técnica da Procuradoria da Fazenda Estadual – PFE/PGE.

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 natural dificuldade 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.

Esclarece-se também que, dado o cenário econômico e a análise da evolução histórica da arrecadação, a Meta de Recuperação da Dívida Ativa para o exercício 2015 foi estipulada em R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) pela Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG.

Dessa forma, observa-se que arrecadação da Dívida Ativa no ano de 2015 alcançou 83% da Meta estabelecida pela SEPLAG. Ademais, foram registrados recebimentos de débitos que estavam em litígio com “depósitos judiciais”, cuja soma em 2015 alcançou R\$ 30.029.685,45, sendo adicionada à recuperação da Dívida Ativa para fins de controle de Metas da PGE, superando-se os R\$ 100 milhões estipulados.

Nesse sentido, dada a realidade da carteira, do cenário econômico e dos instrumentos de cobrança, não se pode concordar com a mera afirmação, distanciada do contexto, de que houve “baixo recebimento da Dívida Ativa”.



Feitas as considerações acima, não se pode concluir, isoladamente, como sendo “baixo o recebimento da dívida ativa” em 2015, sem empreender um estudo sobre a qualidade do crédito cobrado.

Ora, considerando-se que o próprio Tribunal de Contas estadual reconhece que “o percentual de recebimento da Dívida Ativa deve ser interpretado de forma relativa”, bem como que foi virtualmente alcançada a Meta estabelecida pela SEPLAG, conclui-se que o recebimento da Dívida Ativa no ano de 2015 alcançou o resultado esperado.

Por outro lado, sabe-se da necessidade de incremento de tal arrecadação, como forma de realização do 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 dessa receita pública, tais como mutirões, programas especiais de recuperação de créditos e priorização de ações perante o Poder Judiciário em face de devedores solventes/relevantes.

6.4. Ausência de controles patrimonial e/ou contábil de bens imóveis por parte das Unidades Jurisdicionadas (item 4.2.2)

Conforme aduziu o Relatório do Tribunal de Contas, observou-se que as 116 (cento e dezesseis) Unidades Jurisdicionadas (UJs) analisadas apresentam diferentes realidades quanto à estruturação de seus controles patrimonial e contábil, referentes aos bens imóveis, onde demonstraram a seguinte situação: 45 (quarenta e cinco) UJs com controle contábil e patrimonial (38,8%), 18 (dezoito) UJs apenas com controle patrimonial (15,5%), 05 (cinco) UJs apenas com controle contábil (4,3%), 02 (duas) UJs sem controle contábil ou patrimonial (1,7%) e, por fim, 46 (quarenta e seis) UJs que não apresentaram controle por não possuírem imóveis (39,7%).

A Secretaria de Administração – SAD/PE, enquanto Órgão Central do Subsistema de Gestão de Patrimônio e Materiais do Poder Executivo Estadual, instituído pelo Decreto Estadual nº 38.875/2012, emitiu, em 21 de março de 2016, o



Ofício Circular nº 003/2016 – SEADM endereçado aos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta Dependente do tesouro estadual, o qual solicitou:

- Confirmação quanto à implantação da Unidade Setorial de Patrimônio e Materiais, conforme Decreto Estadual nº 38.875/2012 e Portaria SAD nº 1.045/2013 – com a respectiva publicação no DOE.
- Anexo IX – mapa dos imóveis apresentado em virtude da prestação de contas 2015 ao TCE – para fins de atualização cadastral. (Formato.xls Excel).

Como dito acima, por ser Órgão Central do Subsistema de Patrimônio do Poder Executivo, compete à SAD/PE a assistência, orientação e o apoio técnico às Unidades Gestoras Estaduais quanto aos procedimentos de patrimônio.

Desta feita, à medida que os Órgãos/Entidades prestaram as informações solicitadas pelo Ofício supra referentes aos bens imóveis por eles ocupados, a SAD/PE realizou análise técnica com vistas à compatibilização e posterior atualização quantitativa do cadastro imobiliário estadual.

Com base nessa triagem inicial, foi gerado um plano de avaliação com o objetivo de atualizar o valor dos bens imóveis estaduais. Ou seja, para cada imóvel cadastrado na base de dados estadual, há um laudo de avaliação indicando o seu valor venal, área, endereço, tipo do imóvel e ocupação atual.

Neste ponto, impende salientar que o plano de avaliação teve como marco inicial a reestruturação da área técnica da Gerência Geral de Patrimônio, Arquitetura e Engenharia do Estado, por meio da qual se contratou profissionais das áreas de patrimônio, arquitetura, avaliação, cartografia e topografia - Seleção Pública Simplificada (Portaria SAD nº 285, de 03 de fevereiro de 2016).

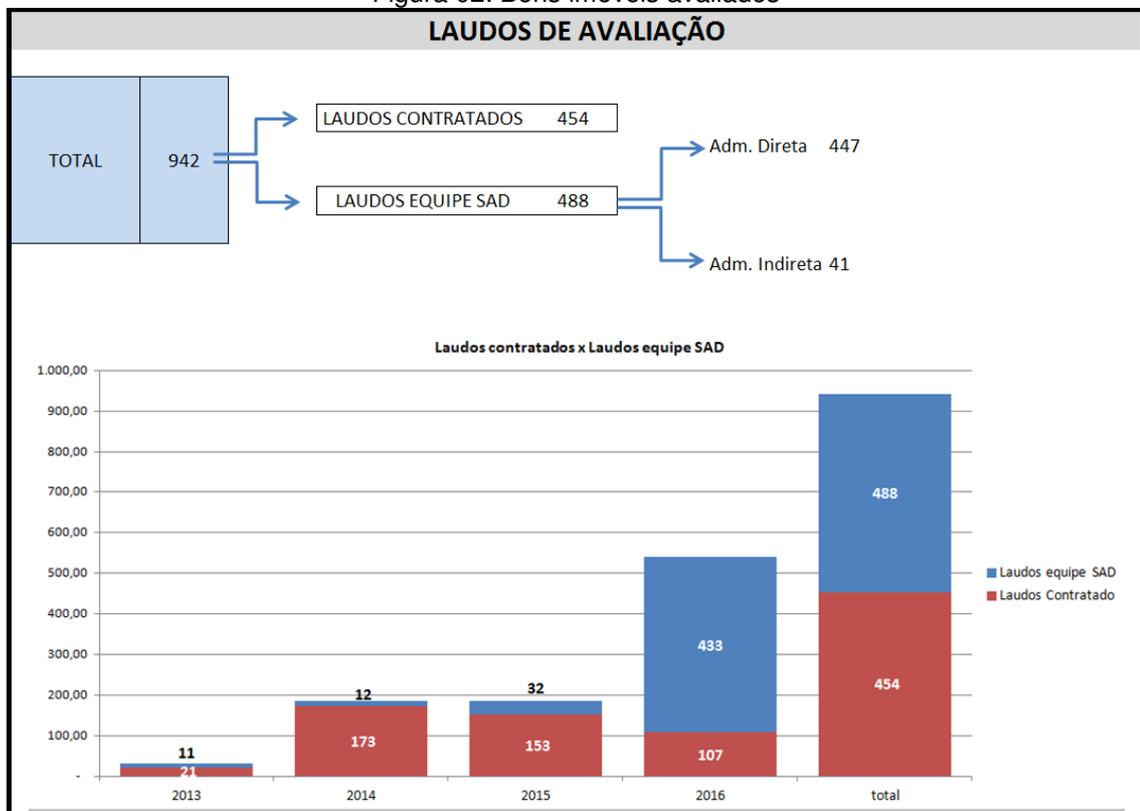
De forma complementar, no ano de 2016 foram expedidos Ofícios para todas as Prefeituras no âmbito do Estado de Pernambuco e 213 (duzentos e treze) Ofícios para Cartórios de Registro de Imóveis com o objetivo de atualizar as informações referentes à inscrição municipal ou sequencial e à matrícula dos imóveis estaduais.



Como resta claro, tais informações são subsídios para a confecção do Mapa de Imóveis constante do Anexo X da Prestação de Contas do Tribunal de Contas, de forma que o resultado desse trabalho garante o controle patrimonial estadual eficiente.

Como forma de se permitir uma visão sistêmica do que fora dito acima, tem-se, em 2016, os seguintes resultados referentes a bens imóveis avaliados:

Figura 02: Bens imóveis avaliados



Fonte: Elaboração SAD.

Neste ponto, importante esclarecer que dos 942 laudos elaborados, 454 foram terceirizados (contratação de empresa especializada em serviços de avaliação de bens imóveis) e 488 foram elaborados pela equipe própria da SAD/PE.

Os 942 (novecentos e quarenta e dois) bens imóveis avaliados no período de 2013 a 2016 somam o montante de R\$ 4.424.935.306,02 (quatro bilhões,



quatrocentos e vinte e quatro milhões, novecentos e trinta e cinco mil, trezentos e seis reais e dois centavos).

Desse total, R\$ 4.385.559.306,02 (quatro bilhões, trezentos e oitenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, trezentos e seis reais e dois centavos) são referentes aos 901 (novecentos e um) imóveis pertencentes à Administração Direta. Por outro lado, R\$ 39.376.000,00 (trinta e nove milhões e trezentos e setenta e seis mil reais) referem-se aos 41 (quarenta e um) imóveis pertencentes à Administração Indireta Dependentes do Tesouro Estadual.

Imperioso informar também que, a partir de janeiro de 2017, a SAD estabelecerá uma rotina de envio de laudos de avaliação aos Órgãos/Entidades cujos bens imóveis estão sob suas respectivas responsabilidades.

O envio dos laudos acima citados será compilado por unidade gestora da Administração Direta, conforme Quadro 10 abaixo:

Quadro 10: Cronograma de envio dos laudos de avaliação dos bens imóveis pertencentes aos Órgãos/Entidade da Administração Direta

REGIÃO	PRAZO DE ENVIO
Capital	jan/17
Região Metropolitana	fev/17
Agreste	nov/17
Zona da Mata	ago/18
Sertão	jul/21

Fonte: Nota Técnica GGJUG Nº. 100/2016 da Secretaria de Administração (SAD).

O cronograma de execução do plano de avaliação dos bens imóveis pertencentes à Administração Indireta Dependente carece das informações solicitadas no Ofício Circular nº 003/2016 - SEADM. Até o momento, apenas 12 (doze) Entidades enviaram as informações solicitadas, somando 338 (trezentos e trinta e oito imóveis). A SAD reiterará Ofício àquelas Entidades silentes.



6.5. Falta de integração entre as informações produzidas pelo setor de controle patrimonial e pelo setor contábil (4.2.2)

Outro ponto importante levantado pela Corte de Contas, que surgiu da análise dos dados levantados, foi a discrepância existente nas UJs entre o valor apresentado nos controles patrimoniais e o correspondente valor contábil. Segundo os Mapas Demonstrativos de Bens Imóveis, as UJs apresentaram imóveis no valor total de R\$ 2.610.667.847,63, enquanto os Resumos de Registros dos Imóveis demonstraram o valor líquido contábil de R\$ 3.388.508.788,7, relativo ao conjunto das UJs. A diferença de R\$ 777.840.941,14 aponta para a falta de integração entre os setores patrimonial e contábil.

A Portaria Conjunta SAD/SEFAZ nº152, de 30 de dezembro de 2016, que institui os procedimentos de inventário e critérios de avaliação necessários à regularização dos saldos contábeis dos bens móveis e imóveis pertencentes ao Estado, conforme exigência do parágrafo único do art. 11 do Decreto Estadual nº 43.732/2016, além de detalhar o procedimento de inventário e critérios de avaliação, também elege os documentos hábeis para a regularização dos saldos contábeis no sistema corporativo e-fisco.

O estabelecimento da rotina procedimental referida no tópico a seguir possibilitará a concretização da integração entre as informações patrimoniais e contábeis.

6.6. Não cumprimento do prazo exigido pela Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, para reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (item 4.2.2)

O Tribunal de Contas ressalta que o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, disposto no Anexo X da Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, estabelece que o reconhecimento, mensuração e



evidenciação dos bens móveis e imóveis, respectiva depreciação ou exaustão, reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura), com obrigatoriedade dos registros contábeis, devem ser seguidos pelos Estados a partir de 01/01/2019, tendo sido apresentada pela SAD Nota Técnica que apresenta cronograma para realização dessa reavaliação, a qual pretende-se concluída em julho do exercício de 2022, portanto após o prazo exigido pela Portaria STN nº 548/2015.

Inicialmente, importante esclarecer que as Secretarias de Administração e Fazenda vêm trabalhando para cumprir as determinações legais no prazo estabelecido na legislação. Há que se considerar, porém, a complexidade que envolve a atualização patrimonial do Estado abrangendo todos os seus órgãos e entidades.

Entretanto, é importante ressaltar que o Poder Executivo, mesmo antes da edição da Portaria STN nº 548/2015, já vinha adotando providências para atualizar seus dados patrimoniais a partir da edição do Decreto Estadual nº 38.875, de 22 de novembro de 2012, que instituiu o Subsistema de Gestão de Patrimônio e Materiais.

No que tange à revisão do cronograma de avaliação para atendimento do prazo exigido pela Portaria STN nº 548/2015, o cronograma detalhado acima fora reduzido em 01 (hum) ano em relação ao cronograma inicialmente apresentado pela SAD/PE.

Não obstante o cronograma ora mencionado como forma de atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado de Pernambuco publicou o Decreto Estadual nº 43.732/2016, cujo artigo 11 destaca as medidas para o atendimento dos prazos estabelecidos pela Portaria STN nº 548/2015.

Dessa maneira, a SAD adotará (de forma transitória, para contabilização do ajuste inicial de bens imóveis) como documento hábil as Fichas de Cadastro Municipais (IPTU) – quando imóveis urbanos – ou do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) – quando imóveis rurais – para indicar o valor venal dos imóveis de propriedade do Estado.



Tal procedimento, inclusive, está regulamentado na já referida Portaria Conjunta SAD/SEFAZ nº 152/2016, que disciplina os procedimentos de inventário de bens móveis e imóveis no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Desta feita, à medida que os laudos de avaliação forem sendo elaborados, a SAD realizará as respectivas reavaliações dos valores dos bens imóveis, substituindo os valores extraídos das Fichas Municipais (IPTU) ou do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) pelos valores apresentados nos laudos de avaliação.

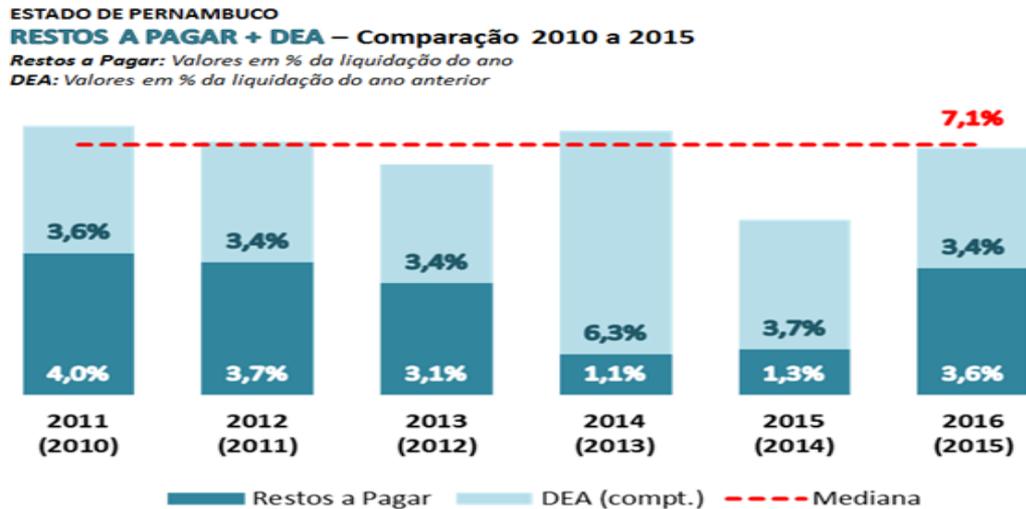
6.7. Aumento substancial do valor total de inscrito em Restos a Pagar (item 4.3.1.1)

A análise do Tribunal de Contas aponta que os Restos a Pagar inscritos ao final de 2015 (de origem no próprio exercício) somaram R\$ 968.944.058,68, sendo a totalidade composta por Restos a Pagar Processados (empenhados e liquidados no exercício), montante 180% superior ao total inscrito ao final do exercício anterior (2014).

Cabe registrar que o exercício de 2015 foi marcado pelo agravamento da crise econômica nacional, com graves implicações ao fluxo de caixa do tesouro em função da severa queda da receita. Não obstante, observa-se que as inscrições em Restos a Pagar no Exercício 2015 apresentaram comportamento coerente com o verificado nos exercícios anteriores, conforme se pode ver no Gráfico 01 a seguir, considerada a proporcionalidade entre a despesa realizada em 2015 com a realizada nesses exercícios. Os restos a pagar em 2015 representam apenas 3,6% do total das despesas realizadas no ano. Em exercícios anteriores, por exemplo, no exercício de 2011, os restos a pagar representaram 3,7% (R\$ 802,7 milhões) de uma despesa total de R\$ 21,5 bilhões. Em 2005, outro exemplo, os restos a pagar representaram 3,6% (R\$ 275,9 milhões) de uma despesa total de R\$ 9,3 bilhões.



Gráfico 01: Restos a Pagar e DEA – Comparação 2010 a 2015.



Fonte: Elaboração SEFAZ.

Dessa forma, o volume de restos a pagar em 2015 foi então normal, absolutamente coerente e proporcional com o montante das despesas do ano.

6.8. Subdimensionamento do valor inscrito em restos a pagar (item 4.3.1.1)

Aduz o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador que, do exame da composição das Despesas de Exercício Anteriores do Estado processadas já em 2016 (posição em aberto até essa data), verifica-se uma grande frequência de eventos nos quais o empenho, processado no início de 2016, é relativo a compromissos gerados no final de 2015, os quais deveriam ter sofrido empenho e liquidação naquele.

Afirma o Tribunal que “o valor total de R\$ 968,95 milhões inscrito em Restos a Pagar originados no exercício demonstra, todavia, encontrar-se subdimensionado, constatação que é possível quando, em teste de eventos subsequentes ao encerramento do exercício de 2015, é verificada, nas despesas de exercícios anteriores processadas em 2016, farta ocorrência de pagamentos que de fato se prendem a competências de agosto/2015 a dezembro/2015. Ou seja, a ausência de empenho e liquidação oportunas, ao final de 2015, de obrigações sabidas pelo



Estado como inquestionáveis, proporcionou que o volume de Restos a Pagar inscritos ao final de 2015 fosse de apenas R\$ 968,95 milhões, quando o valor adequado de inscrição seria maior que este”.

É importante ressaltar que o Estado, por meio da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Planejamento e Gestão, vem adotando desde o exercício de 2015 medidas saneadoras que buscam estimular a adoção do princípio do planejamento como ferramenta de gestão, inclusive com o estabelecimento de tetos de programação financeira para os órgãos e entidades do Poder Executivo, além da implementação de um Plano de Contingenciamento/Monitoramento de Gastos – PCG/PMG, sob coordenação da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE), evitando assim incorreções na execução de despesa. Dessa forma, e diante da conjuntura de recessão que se agravou justamente em 2015, não se pode olvidar que a Administração Estadual tem procurado por todos os meios manter os serviços prestados à população com o melhor padrão de qualidade possível diante das circunstâncias, garantindo limites de programação financeira adequados para seus órgãos e entidades.

Em relação ao PCG instituído pelo Decreto Estadual nº 41.466/15 e em seguida substituído pelo PMG com o Decreto Estadual nº 42.601/16, ambos têm por objetivo convergir ações de controle de qualidade dos gastos públicos mediante acompanhamento da despesa e a orientação dos agentes públicos para equilíbrio das contas e manutenção dos serviços e políticas públicas. A metodologia adota o conceito de “temas de gastos”, que consiste em agregações de despesas, inicialmente classificadas por natureza, em categorias melhor gerenciáveis. As liquidações das Unidades Gestoras em cada tema são monitoradas e indicadores de desempenho são utilizados para avaliar com tempestividade o comportamento tendente, ou não, ao cumprimento do Decreto. Dessa forma, medidas corretivas podem ser tomadas a fim de se adequar os gastos. Além das informações financeiras, são apuradas as informações físicas através da análise de painéis de consumo e utilização de serviços.



De outro lado, a DEA liquidada em 2016 está representada substancialmente por faturas e despesas que não se enquadraram aos prazos limite para o encerramento contábil do exercício. Os exíguos prazos constitucionais para apresentação da Prestação de Contas do Governador à Assembleia Legislativa, com o respectivo balanço geral, obriga a antecipação de prazos para empenhamento, liquidação e pagamento das despesas orçamentárias, sendo imperativos na determinação desse encerramento contábil, que resulta na geração de despesas para o exercício seguinte. Apesar disso, o Estado vem reiteradamente trabalhando para minimizar tais ocorrências.

Desse modo, em desconformidade com a indicação contida na página 129 do Relatório do TCE/PE, o regulamento que disciplina o encerramento de cada exercício, em 2015, o Decreto Estadual nº 42.356, prevê prazos apropriados para que as Unidades Gestoras façam as alterações orçamentárias e financeiras com a emissão de empenhos e respectivos pagamentos, objetivando organizar os dados orçamentários para o devido fechamento. Tais prazos, por outro lado, são estipulados considerando ainda a necessidade de publicação dos relatórios da LRF nos prazos legais. Assim, esse fechamento não pode ser muito postergado por questões de prudência, devendo ainda ser salientado que o Estado pratica prazos limite para encerramento de exercício muito superiores aos da União e de outros estados.

6.9. Agravamento da situação de transferência de despesas de um exercício para o outro, quando comparados os encerramentos contábeis de 2014 e 2015 (item 4.3.1.2)

Em seu Relatório, a Corte de Contas faz uma análise sobre as situações de transferências de registros de despesas orçamentárias de um exercício para o subsequente.

Conforme dito nos esclarecimentos referentes ao item 4.3.1.1 (tópico 6.8 deste Relatório), as Secretarias da Fazenda e Planejamento vêm envidando



esforços para instituir uma cultura de planejamento junto aos órgãos e entidades do Executivo institucionalizando o regime de tetos financeiros.

De outro lado, conforme informado no referido item, os prazos exíguos para apresentação da prestação de contas do Governador com o respectivo balanço geral obriga a antecipação de prazos para empenhamento, liquidação e pagamento das despesas orçamentárias, o que resulta na geração de despesas para o exercício seguinte. Apesar disso, o Estado vem reiteradamente trabalhando para minimizar tais ocorrências.

Convém destacar, em complemento, que a receita orçamentária do exercício de 2015 teve uma queda nominal de 2,8%, decorrente da maior crise fiscal do Estado brasileiro dos últimos oitenta anos. O Governo do Estado promoveu um ajuste fiscal através da mencionada sistemática de tetos financeiros e monitoramento dos gastos e obteve uma redução nominal na despesa na ordem de 4,9% no mesmo exercício.

6.10. 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)

Em sua análise, a Corte de Contas aponta o valor de R\$ 13,13 milhões de Restos a Pagar “Processados”, independentemente do ano de inscrição, informação essa trazida de forma sintética no Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão do RREO - 6º bimestre de 2014. Pontua, ainda, que o Estado deve atentar suas unidades gestoras para os procedimentos de efetiva verificação de recebimento de bens e tomada de serviços antes do ato administrativo da liquidação.

As liquidações realizadas erroneamente decorrem do nível técnico ainda não suficientemente adequado de parcela considerada muito reduzida dos usuários do sistema e-Fisco, e que acarretam ou estão representadas por cancelamentos de restos a pagar e incremento de DEA, independentemente das causas e suas ordens cronológicas. Medidas destinadas ao aperfeiçoamento técnico dos usuários do e-



Fisco, com cursos e treinamentos gerais e específicos, vêm sendo permanentemente priorizadas pela Secretaria da Fazenda, objetivando mitigar esses problemas e efeitos.

Com o intuito de orientar as Unidades Gestoras, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado, durante o exercício de 2017, elaborará informativos sobre a liquidação das despesas, numa tentativa de dirimir a falha pontuada pelo Tribunal de Contas.

6.11. O critério adotado para o agrupamento de contratos de financiamento internos celebrados pelo Estado prejudica o princípio da transparência (item 4.3.2.1)

Quando da apreciação das contas do Governo do Estado de Pernambuco do exercício de 2015, a Corte de Contas observou que o agrupamento de contratos de financiamentos pode prejudicar a transparência pública.

Explica o Tribunal que “na sistemática vigente até 2013, todos os contratos eram individualizados em nível de conta corrente (ao Proinvest Finisa, por exemplo, era atribuído no e-Fisco à conta corrente 2842). Com o novo PCASP, apesar de o sistema ainda possibilitar essa individualidade, esse contrato foi agrupado a outros 26 contratos de financiamento mantidos junto à Caixa Econômica Federal (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 possível coletar a posição individualizada de cada um desses contratos (inclusive os que se afigurem mais relevantes). Tal agregação, como assim percebido, prejudica a transparência das informações da dívida fundada do estado”.

Imperioso esclarecer que a sistemática adotada pelo Governo do Estado não traz infração às regras legais e normativas aplicáveis. A adequada transparência das contas públicas não está condicionada à existência de contas correntes contábeis individualizadas para cada contrato da Dívida Pública, assim como não seria viável essa segregação contábil para outros grupos de contas, como os relacionados à Folha de Pagamento (aproximadamente 220 mil vínculos no Estado), aos créditos a



receber do ICMS (mais de 360 mil contribuintes ativos no Estado) ou ainda aos bens móveis (mais de 3 milhões estimados no Estado).

O procedimento adotado pelo Governo do Estado para o agrupamento de contas da Dívida Pública é legítimo e tecnicamente respaldado por conveniência operacional e de controle, dado que o agrupamento contábil adotado pelo Estado coincide com a agregação que os próprios credores realizam nas cobranças desses empréstimos.

Ademais, não foram devidamente consideradas as alternativas existentes para se obter as mesmas informações requeridas pelos já mencionados auditores, tendo em vista que a segregação por contrato ou grupos de contratos, apontada pela equipe do Tribunal de Contas, encontra-se devidamente contemplada com a implantação do Módulo da Dívida Pública no próprio e-Fisco (GDP), através do qual se tem, além da operacionalização da gestão e transparência dos contratos individualmente, a viabilização da apuração de dados necessários à elaboração dos relatórios contábeis, fiscais e legais da Dívida Pública. O acesso individual ao Módulo deve ser solicitado à Diretoria de Monitoramento e Atendimento Financeiro – DMAF, da Coordenação de Controle do Tesouro Estadual – CTE, nos termos da legislação vigente.

6.12. Saldo do passivo previdenciário quantificado a menor pelo Estado (item 4.3.3)

A análise do Tribunal de Contas aponta que o Balanço Patrimonial de 2015 deixou de evidenciar da forma adequada o passivo previdenciário do Estado, omitindo o valor considerado para as provisões matemáticas previdenciárias, ao contrário do efetuado até o exercício de 2013, e passando a comportar uma nova provisão alternativa, denominada “provisão previdenciária patrimonial”, cujo efeito foi o de expressar a menor o tamanho da obrigação previdenciária estadual.

Como consequência, o estado informou acumular uma obrigação previdenciária de valor de R\$ 8,9 bilhões em 31/12/2015 quando, em paralelo, tem



quantificado, em trabalho atuarial, que o valor dessa obrigação previdenciária alcança R\$ 187 bilhões (para um prazo futuro de 75 anos).

Cabe esclarecer que o registro dos saldos das provisões matemáticas no Balanço Geral do Estado em 2015 foi efetuado com base em competente parecer técnico do atuário independente, a partir de premissas evidenciadas em notas explicativas ao balanço e aos demonstrativos fiscais. Saliente-se ainda que o procedimento adotado pelo Estado de Pernambuco, para registro das contas redutoras, encontra-se respaldado pelas orientações do novo Plano de Contas Aplicável ao Setor Público – PCASP e do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA.

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, constituiriam 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 e 2015 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). Em vista disso, 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 detalhamentos). 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 do TCE/PE, 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. Dessa 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 31/12/2015, da maioria absoluta dos Estados brasileiros, assim como da União, que adotou o mesmo entendimento.

Para o exercício findo em 31/12/2015, houve ainda a complementação do processo de evidenciação dos passivos previdenciários do Estado, através de constituição de provisão patrimonial que evidenciou uma estimativa mais adequada do valor necessário para liquidar a respectiva obrigação presente, derivadas de eventos já ocorridos, com base em estimativas atualizadas, por servidor ativo, dos totais acumulados das contribuições realizadas individualmente desde as suas admissões até 31/12/2015. Apresentaram os seguintes efeitos patrimoniais:

	R\$
Ajuste apurado correspondente ao exercício anterior	8.478.532.587,89
Ajuste apurado correspondente ao exercício atual	498.518.527,65
	<u>8.977.051.115,54</u>

Essa provisão resultou num melhoramento da transparência de eventuais efeitos decorrentes de fatores já ocorridos (valores já pagos por servidores ativos), independente de futuras reformas previdenciárias, pela adequada evidenciação do desequilíbrio patrimonial no Balanço Geral do Estado, em relação ao balanço levantado em 2014. Não foi possível a inclusão nos cálculos da provisão



previdenciária patrimonial dos servidores de autarquias e fundações, além dos órgãos do TJPE, ALEPE, TCE e MPPE, em função da elaboração das suas folhas ser realizada fora do ambiente do SADRH / SAD, entretanto, entendemos que o Poder Executivo representa a parcela mais relevante dessa provisão.

O ponto principal que resultou na mudança adotada pelo Estado, para mensuração patrimonial do seu passivo previdenciário, está relacionado ao critério fiscal anteriormente adotado, com o desconto a valor presente de obrigações futuras projetadas por aposentadorias, que efetivamente não pode ser considerado o total das obrigações presentes do Estado, derivadas de eventos já ocorridos. O pagamento futuro de aposentadorias decorrerá de fatos geradores patrimoniais futuros (a manutenção da condição de vida dos servidores inativos), não podendo ser considerado como obrigação presente sob qualquer hipótese. Considerando que o cálculo do passivo atuarial constitui, objetivamente, um fluxo de caixa descontado líquido das contribuições e pagamentos de inativos, projetado para 75 anos de acordo com premissas específicas, trazido a valor presente, ou não, por alguma taxa de juros, entendemos que os fatos geradores patrimoniais desses pagamentos futuros não poderiam ser derivados de eventos já ocorridos, uma vez que o simples direito à aposentadoria ou à pensão não poderia ser confundido com a estimativa a valor presente desses direitos dos servidores inativos (ou potencialmente inativos). O direito dos servidores ativos e inativos à aposentadoria futura (além dos pensionistas à pensão futura) está condicionado ao atendimento de requisitos de contribuições e tempo de serviço, assim como, principalmente, encontrarem-se vivos nos momentos em que esses pagamentos sejam devidos. Esses pagamentos futuros, patrimonialmente, não são devidos hoje. Ou seja, assim como os pagamentos futuros de salários de servidores estáveis ainda não podem ser considerados passivos patrimoniais pelo ente público (só serão devidos à medida que houver a contraprestação de serviços pelo servidor), os pagamentos futuros de aposentadorias também não podem ser considerados passivos patrimoniais (só serão devidos à medida que os inativos se mantiverem vivos).



Necessário ainda se faz ressaltar que a provisão matemática atuarial, calculada pela projeção dos pagamentos futuros, conforme parecer do atuário independente, continuou sendo divulgada nos respectivos relatórios formais da Lei de Responsabilidade Fiscal do Estado, uma vez que, sob o ponto de vista fiscal, essas estimativas de desembolsos futuros são tão importantes quanto as projeções da Receita Corrente Líquida no Programa de Ajuste Fiscal – PAF, cujos comportamentos influenciarão a definição e controle das políticas fiscais adotadas. Já sob o ponto de vista patrimonial vigente, esses impactos futuros não são evidenciados na contabilidade do ente.

Assim, entendemos que esses argumentos que fundamentam o procedimento adotado pelo Governo do Estado decorrem de critérios de julgamento técnico contábil. Considerando a visão técnica sobre a temática, interessante seria o debate do tema entre os técnicos do Tribunal e o Governo do Estado, no decorrer do exercício 2017, visando à definição de consenso pela alteração, ou validação dos procedimentos de evidenciação contábil do Passivo Previdenciário do Estado. Caso seja verificada a conveniência do retorno do procedimento anteriormente adotado pelo Governo do Estado, com repercussões à avaliação patrimonial abalizadas nas Ciências Contábeis, serão tomadas as devidas providências para a sua adoção para o exercício de 2017.

6.13. Atraso no cumprimento do Cronograma de Ações para a Adoção dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Específicos (item 4.4)

O Relatório de Análise da Prestação de Contas de 2015 informou a conclusão de 29 das 48 subações consignadas (não iniciadas), além de 17 iniciadas e 2 ainda não iniciadas (estas dizem respeito a implantação de subsistemas de Custos).

Salienta-se que das 17 subações iniciadas, 12 delas extrapolaram o prazo final previsto, quando da elaboração do cronograma por parte do Estado.



Importante pontuar que a severa crise econômica nacional nos últimos anos trouxe enormes frustrações de receitas, e todos os estados e municípios, além da própria União, foram obrigados a rever seus gastos, com relevantes impactos diretamente em todos os projetos do Estado. Dessa forma, não ficaram de fora os projetos relativos à adoção dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Específicos, que tiveram suas programações refeitas e seus investimentos contingenciados, segundo priorizações competentes.

Ainda nesse sentido, considerando a amplitude e impactos da crise, a Portaria STN n° 548/2015 estabeleceu novos prazos a serem cumpridos pelos estados e municípios, mesmo após as definições iniciais para implantação desses procedimentos, constantes do respectivo Demonstrativo de Atendimento à Resolução TCE n° 14/13, publicado já por ocasião do Balanço Geral do Estado relativo ao exercício findo em 31/12/2013.

Apesar dessas limitações, ciente da importância histórica da implantação das novas técnicas, do aperfeiçoamento dos controles e procedimentos, além da melhoria da transparência com a melhor apresentação das suas contas patrimoniais, o Governo do Estado vem envidando esforços para atender, na medida do possível, todos os prazos pactuados, tendo sido concluídas 04 (quatro) subações do Cronograma de Implantação no transcorrer do exercício de 2016.

6.14. Recomendação de relatórios anteriores - Pareceres Prévios das Contas do Governador - exercício de 2011, 2012 e 2013 (status: implementada parcialmente): Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional (item 12.5)

Nos Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercícios de 2011, 2012 e 2013, o Tribunal de Contas recomendou que o Governo do Estado envidasse esforços para implantar definitivamente o controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional.



Sobre este apontamento, consideramos que os controles se encontram em fase de aprimoramento, e que os saldos contábeis refletem com fidedignidade e adequação os saldos das fontes. Ademais, conforme melhor detalhado no item 7.1 a seguir, a utilização das fontes deve ser precedida do juízo de conveniência e oportunidade por parte da Administração, de forma a não comprometer, por exemplo, investimentos em andamento em razão da observância dos princípios do Interesse Público e da Economicidade, os quais seriam onerados caso fossem interrompidos.

7. GESTÃO FISCAL (Capítulo 5)

7.1. Inversões de saldos contábeis em cinco fontes de recursos do Estado (item 5.2)

O Tribunal de Contas vem alegando, desde as revisões das contas de Exercícios Anteriores, que as inversões das fontes do tesouro podem evidenciar que: (1) o Estado usou recursos vinculados para despesas com finalidades diferentes da vinculação do recurso; (2) ou que o Estado, ao aplicar recursos na finalidade vinculada correta, informou por equívoco a fonte 0101 (ou outra fonte já deficitária) quando emitiu notas de empenho. Em ambas as hipóteses, é verificada deficiência grave no controle de fontes (se existente e permanente esse controle, todos os saldos parciais deveriam, a priori, ser positivos).

Inicialmente, cabe ressaltar ser discutível a alegação de que o Governo do Estado apresenta deficiência grave no controle das fontes, com base na constatação dos saldos invertidos nas fontes referidas. Os saldos das fontes apresentados na sua contabilidade representam a posição adequada e fidedigna das suas execuções orçamentárias nas datas do balanço, correspondendo aos saldos disponíveis ou invertidos para as respectivas destinações, vinculadas ou não. A menção de que o controle impediria a ocorrência de saldos parciais negativos evidencia certa falta de propriedade quanto à operacionalização de um sistema de gestão de caixa único, com espelhos (controles complementares) discriminados por fontes orçamentárias e extraorçamentárias. A integridade dos saldos vinculados está garantida justamente



pelos saldos positivos apresentados nas contas contábeis das suas fontes, que não são impactados nem podem ser confundidos com a ocorrência de quaisquer outros saldos que se apresentem invertidos. Assim, a eventual utilização de recursos vinculados para atendimento de finalidades diferentes só poderia ser comprovada se fossem apuradas liquidações indevidas de despesas nas respectivas fontes vinculadas.

Também não faz sentido atribuir à falta ou ineficiência dos controles de fontes a hipótese de que o Estado, ao aplicar recursos na finalidade vinculada correta, informou por equívoco a fonte 0101 (ou outra fonte já deficitária) quando emitiu notas de empenho. O que foi apurado e registrado deveu-se principalmente à conveniência e oportunidade da gestão (decorrente da incerteza das datas de liberações compromissadas de contratos de operações de crédito contratadas), ou ainda a outras situações não relacionadas objetivamente ao controle das fontes. Conforme já mencionado em comentários anteriores, é sabido que em diversos momentos o Governo do Estado não possui informações fidedignas dos cronogramas de desembolso por parte dos financiadores, situação essa que impacta diretamente no desenvolvimento dos empreendimentos estaduais, cuja execução definitiva ainda não pode ser perfeitamente estimada ao tempo do encerramento da preparação do crédito orçamentário ou da programação financeira. Dessa forma, assumindo como base os princípios da supremacia do interesse público e da economicidade, visto que diversos investimentos seriam onerados caso fossem interrompidos, o Governo tem garantido aportes do Tesouro Estadual com objetivo de evitar a paralisação de diversos empreendimentos estratégicos para a economia do Estado e dar continuidade ao seu Programa de Governo.

O Governo do Estado entende que inversão dos saldos das fontes decorre de funcionalidade técnica inerente à utilização do caixa único, em atenção ao princípio legal da unidade de caixa, comprovado por sua ocorrência na maioria dos principais entes da federação. Por outro lado, entretanto, reconhece também que a elevação gradativa e relevante da inversão da sua fonte orçamentária do Tesouro não é normal, e requer uma investigação adequada das suas razões para correção.



Dessa forma, entendendo que essa análise requer aprofundamento sobre o comportamento, a natureza e a origem dos fatores que originaram e agravaram as inversões, o Governo do Estado instituiu um Grupo de Trabalho (GTFontes) com técnicos especialistas de várias Secretarias, através do Decreto Estadual nº 39.248, de 04 abril de 13. Os trabalhos e conclusões do GT Fontes foram contemplados em comentários a prestações de contas de exercícios anteriores.

7.2. Equívoco de transcrição de valores e percentuais publicados pelos poderes em seus RGFs (item 5.7)

A Corte de Contas, ao analisar a Despesa com Pessoal do Estado de Pernambuco, pontuou a existência de equívoco na transcrição de valores e percentuais publicados pelos poderes em seus Relatórios de Gestão Fiscal.

Sobre o assunto, pontua o Governo do Estado que, na elaboração dos relatórios referentes ao comprometimento da despesa de pessoal individual elaborados por cada Poder, normalmente são considerados ajustes por deduções ou outros, com base em controles extracontábeis internos desses Poderes.

No caso desses mesmos relatórios elaborados pelo Poder Executivo, tanto o relativo a este Poder quanto o consolidado de todos os Poderes são elaborados com base nos dados contábeis disponíveis no sistema e-Fisco, por inviabilidade de se contemplar os ajustes específicos referidos efetuados pelos demais Poderes. Por essa razão, os relatórios consolidados do comprometimento de pessoal não coincidem com o somatório dos relatórios individuais de cada Poder.

7.3. Desconsideração de despesas com profissionais de saúde em funcionamento regular em unidades de saúde estaduais (item 5.7)

Ainda sobre o tema Despesa com Pessoal, a Corte de Contas do Estado de Pernambuco chama atenção para o risco da contabilização em uma única rubrica dos recursos enviados às organizações sociais e a inobservância dos efeitos financeiros da remuneração dos profissionais de saúde de organizações sociais em



atuação nos hospitais estaduais, bem como daqueles custeados sob regime de plantão no cálculo do percentual de gastos com pessoal.

Aduz o Relatório de Análise do TCE/PE que “o segundo aspecto a ser observado quanto ao percentual de gastos com pessoal do estado diz respeito à inclusão ou não de outras despesas de pessoal, assim não classificadas, mas passíveis de caracterização em sua essência, como se afiguram, por exemplo, as despesas com pagamentos de salários de profissionais de saúde lotados nos hospitais estaduais que são geridos por Organizações Sociais e seus respectivos encargos sociais, as quais somaram, em 2015, R\$ 261.419.240,52 mais encargos patronais não especificados. Também passíveis de inclusão são as despesas com médicos e demais profissionais de saúde sob o regime de plantão nas unidades de saúde estaduais, cujo custeio não vem integrando o cálculo, os quais foram avaliados em R\$ 136.321.170,25 em 2015.

Se forem somados apenas os dois valores acima pormenorizados, o total de despesa líquida de pessoal do Poder Executivo subirá dos R\$ 9,075 bilhões reconhecidos pelo Estado para a ordem dos R\$ 9,473 bilhões (48,21% da RCL). Se, adicionalmente, forem acrescidos também os encargos com contribuição patronal e FGTS incidentes sobre os profissionais de saúde alocados nas OS, o total salta a R\$ 9,55 bilhões, equivalentes a 48,61% da RCL do Estado em 2015”.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o Governo do Estado está amparado em relação ao procedimento e aos critérios adotados relativos aos profissionais de saúde de organizações sociais, com base no efeito suspensivo advindo do Recurso Ordinário - Processo TC n° 1301713-5.

Com relação aos efeitos do plantão extraordinário, a Contadoria Geral do Estado, ao elaborar os demonstrativos consolidados da Lei de Responsabilidade Fiscal, deixa de incluir os valores registrados na rubrica 3.3.90.36.35 como despesa de pessoal, com base nas regras de elaboração contidas no MDF vigente, que não contemplam a inclusão de despesas liquidadas do Grupo 3. Esclarece-se que é de responsabilidade de cada órgão ou entidade a contabilização da execução do próprio orçamento.



Sobre o tema “plantão extraordinário”, a Secretaria de Saúde se posicionou em sede do Relatório Preliminar de Auditoria da Divisão de Contas de Autarquias e Fundações dessa egrégia Corte de Contas, Relatório esse identificado sob o número 5801/2016. Na defesa apresentada perante o augusto Conselheiro Ranilson Brandão Ramos, a sobredita Secretaria assevera que os plantões extraordinários têm natureza jurídica de indenização por requisição administrativa não inserida no conceito de despesa de pessoal.

Importante salientar que a rede pública de saúde sofreu nos últimos anos com um tremendo crescimento sazonal da demanda em razão da crise econômica enfrentada pelo país, resultante, entre outros fatores, da migração da população que não pode mais arcar com o pagamento de planos privados.

De outro lado, o País e naturalmente o Estado de Pernambuco também vêm sofrendo com o avanço das viroses causadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, fato que tem exigido pronta resposta do poder público. Aliás, em se tratando de urgência ou emergência em saúde pública, não se faculta à Administração recusar ou postergar atendimentos. Sendo o fluxo de pacientes superior à capacidade instalada da unidade, a supremacia do direito à vida impõe ao gestor a adoção de todas as medidas necessárias à promoção, proteção e recuperação da saúde daqueles que buscam atendimento do SUS. Tem-se, na hipótese, situação de iminente perigo público, autorizadora do uso de propriedade particular com ulterior indenização, nos termos do inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, no caso concreto a prestação de serviço dos profissionais requisitados.

Tal procedimento encontra-se ainda amparado na legislação infraconstitucional. A Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, trata expressamente da hipótese de requisição administrativa voltada para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Assim dispõe o inciso XIII do art. 15:

“XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização”;



Desse modo, os plantões extraordinários são a resposta imediata das unidades da rede estadual para afastar o risco iminente à vida e à saúde da população em virtude do aumento da supramencionada demanda que ocorre em velocidade manifestamente superior às possibilidades de readequação ordinária da capacidade instalada da rede estadual. Inclusive essa demanda, conforme dito alhures, é sazonal e não permanente e seria, portanto, precipitado onerar em definitivo o erário e o regime próprio de previdência com a contratação de quadro efetivo além da demanda ordinária.

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

De acordo com a análise do Anexo de Metas Fiscais realizada pelo Tribunal de contas, o montante da dívida fiscal líquida do Estado saltou de R\$ 10,18 bilhões em 31/12/2014 para R\$ 13,67 bilhões em 31/12/2015, tendo sido verificada entre estes dois momentos uma variação de 34,25% a valores nominais.

Acerca da temática, ressalta-se que os registros relativos à Dívida Fiscal Líquida Previdenciária têm por base as apurações técnicas realizadas pelo atuário independente, e a elevação verificada da ordem de 14,12% decorreu basicamente da atualização das estimativas de desembolsos previdenciários futuros.

7.5. Não atendimento da meta 6 do PAF (item 5.10)

Os dados da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco do exercício de 2015 apontam para o não cumprimento da Meta 6 - Despesas de Investimentos < 5,6% da Receita Líquida Real (RLR) - do PAF. Isso porque as Despesas com investimentos alcançaram R\$ 1,235 bilhão. Dividindo-se tal despesa pela RLR do período, perfaz-se 7,5% da RLR, enquadrando-se, logo, acima do limite de 5,6% pactuado na 13ª Revisão para essa Meta 6.

Apesar do não atendimento da sobredita meta, cumpre-nos esclarecer que tal fato, no entanto, não se constituiu em óbice para a renovação do PAF para o triênio 2016-2018. Por outro lado, embora o não cumprimento da meta 6 não constitua inadimplência relativamente ao Programa de 2015, o Governo do Estado de Pernambuco, sem que haja prejuízo da alavancagem de sua economia, vem



adotando ações de ajustes e de monitoramento no sentido de manter nos patamares adequados ao alcance da meta estabelecida (como percentual da Receita Líquida Real – RLR) as Despesas de Investimentos e Inversões.

Esclarecemos ainda que o cumprimento da Meta 1 – Relação Dívida Financeira / RLR < 1 - e da Meta 2 – Resultado Primário > R\$ 9,4 milhões -, a despeito do descumprimento da Meta 6, é condição suficiente para a não aplicação de penalidades e ainda para que o Estado seja considerado adimplente em relação ao cumprimento do Programa de 2015, nos termos do disposto no art. 26 da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, com redação dada pela Lei Federal nº 10.661, de 22 de abril de 2003, bem como o que dispõe a cláusula segunda do Sétimo Termo Aditivo de Rerratificação do Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dividas nº 007/97 STN/COAFI, firmado entre a União e o Estado ao amparo da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

7.6. Recomendação de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador - exercício de 2014 (status: implementada parcialmente): Implementar as medidas necessárias no sentido de atingir as metas de ajustes fiscais, referentes aos compromissos assumidos junto à União através do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, buscando o equilíbrio das contas públicas (item 12.12)

No Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício de 2014 -, o Tribunal de Contas recomendou que o Governo do Estado implementasse as medidas necessárias no sentido de atingir as metas de ajustes fiscais, referentes aos compromissos assumidos junto à União através do Programa de Reestruturação e Ajustes Fiscal, buscando o equilíbrio das contas públicas

Conforme dito nos esclarecimentos ao item 7.5, o Governo do Estado de Pernambuco, sem que haja prejuízo da alavancagem de sua economia, vem



adotando ações de ajustes e de monitoramento no sentido de manter nos patamares adequados o alcance das metas estabelecidas no PAF a exemplo do percentual da Receita Líquida Real relativo às Despesas de Investimentos e Inversões.

7.7. Recomendação relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador - exercício de 2014 (status: implementada parcialmente): Providenciar o cumprimento do Acórdão TC nº 069/13, que determina ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco que passe a incorporar, na sua Despesa Total de Pessoal, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, as despesas de pessoal junto às Organizações sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades fins do Estado, para as quais haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores. Recomendação relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador - exercício de 2014 (status: implementada parcialmente): Incluir, no cálculo do limite de despesas total com pessoal do Poder Executivo, os gastos com as Organizações Sociais Destinados ao pagamento dos empregados contratados pelas referidas OSs, nos termos do Acórdão T.C. nº 069/2013, o mesmo devendo-se aplicar a outras entidades não governamentais que executem atividades-fins do Estado (item 12.12)

No Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício de 2014 -, o Tribunal de Contas recomendou que o Governo do Estado providenciasse o cumprimento do Acórdão TC nº 069/13, que determina ao Poder Executivo do Estado de Pernambuco que passe a incorporar, na sua Despesa Total de Pessoal,



para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, as despesas junto às Organizações Sociais e Outras Entidades não Governamentais, que se refiram à execução de atividades fins do Estado, para as quais haja correspondência com cargos e funções dos seus quadros de servidores.

Em relação a essas recomendações, convém esclarecer que a implementação se tornou inoportuna, tendo em vista o entendimento de que tais despesas não devem ser computadas como despesa de pessoal. O tema em questão se reveste de caráter extremamente delicado e requer uma análise mais profunda considerando, inclusive, as demais unidades da Federação.

E mais, conforme dito nos esclarecimentos ao item 7.3, há um efeito suspensivo incidindo sobre este tema em razão do Recurso nº 1301713-5.

7.8. Recomendação de relatórios anteriores - Pareceres Prévios das Contas do Governador - exercício de 2011 e 2012 (status: implementada parcialmente): Envidar esforços para evitar divergências de informações no demonstrativo da dívida fundada (item 12.14)

No Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício de 2014, o Tribunal de Contas recomendou que o Governo do Estado envidasse esforços para evitar divergências de informações no demonstrativo da dívida fundada.

Importante pontuar que tal recomendação foi implementada para o exercício findo em 31/12/2016.



8. EDUCAÇÃO (Capítulo 6)

8.1. Não obstante ter havido um incremento de 0,4 na nota do IDEB de 2015 (4,7), em relação a 2013, referente à 4ª série/5º ano do ensino fundamental, superando a meta projetada (4,5), a rede estadual de Pernambuco ocupou a 18ª posição no ranking nacional (item 6.5.1)

O Relatório da Corte de Contas observou que a nota do IDEB da rede estadual de Pernambuco, referente à 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, foi de 4,7, ocupando a 18ª posição no ranking nacional em 2015, apesar de ter havido um incremento de 0,4 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2013, cuja nota foi 4,3.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, de acordo com o que preceitua o artigo 11 da LDB, é de competência dos municípios a oferta de educação infantil. Nessa perspectiva, em 2015, a rede estadual de ensino só ofertou 1,94% do total de matrículas do ensino fundamental.

O Governo do Estado de Pernambuco lançou, em junho de 2016, o Programa Educação Integrada, com o objetivo de fortalecer o ensino fundamental e também a educação infantil, além de melhorar os índices educacionais e continuar crescendo nos indicadores e resultados da educação pública de Pernambuco. O referido programa tem como objetivo atender a 93 mil estudantes de 15 municípios do Estado em sua primeira fase. Conta com o apoio técnico e financeiro de instituições como Unicef, Neoenergia, Instituto Natura, Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) e Instituto Sonho Grande.

Com base em indicadores educacionais e socioeconômicos, os 15 municípios escolhidos para receber o projeto-piloto do Programa Educação Integrada são: Camaragibe, Itapissuma, Timbaúba, Tamandaré, Santa Cruz do Capibaribe, Bonito, São Bento do Una, Bom Conselho, Arcoverde, Afogados da



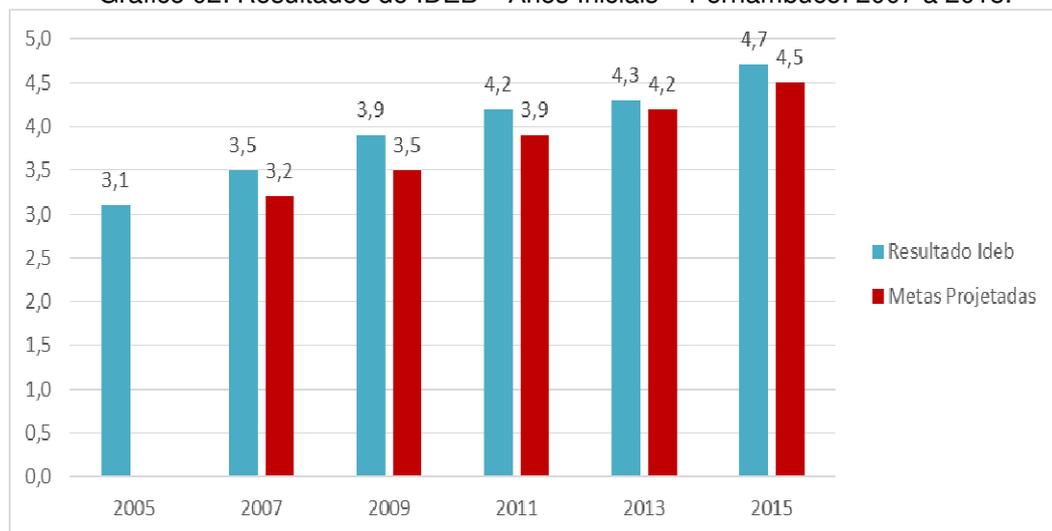
Ingazeira, Flores, Floresta, Salgueiro, Cabrobó e Trindade. A proposta é expandir esse programa para outras cidades pernambucanas.

A iniciativa prevê ações de apoio pedagógico, assistência técnica, distribuição de kits e qualificação dos ambientes da Educação Infantil, fortalecimento das ações de alfabetização e a implantação de uma escola em tempo integral para os anos finais do Ensino Fundamental em cada município participante do Programa.

Outrossim, considerando a série histórica do IDEPE (2008 a 2015), percebe-se que nos Anos Iniciais Pernambuco avançou 25,95%, passando de 3,7, em 2008 para 4,66, em 2015.

Vale salientar, inclusive, que o resultado alcançado pelos Anos Iniciais em 2015, no IDEPE, é superior à meta projetada pelo MEC para o Estado atingir no IDEB em 2015 (4,5). Os resultados do IDEB dos Anos Iniciais do Estado de Pernambuco têm, desde 2007, superado as metas estabelecidas pelo MEC em todas as edições, conforme demonstrado no Gráfico 02 a seguir:

Gráfico 02: Resultados do IDEB – Anos Iniciais – Pernambuco: 2007 a 2015.



Fonte: Análise apresentada pela Secretaria Estadual de Educação.

Comparando os resultados do IDEB em relação aos nove Estados pertencentes à Região Nordeste, observa-se que Pernambuco ocupa a 2ª posição do ranking em 2015, superando o resultado de 2013, onde encontrava-se em 3ª



lugar. Esta realidade mostra que o Estado vem em constante crescimento e buscando o aprimoramento de suas ações e políticas públicas para oferecer uma educação de qualidade para todos e para cada um.

8.2. Apesar de Pernambuco ter apresentado taxa de distorção Idade-Série inferior em comparação aos demais estados da região nordeste (no que tange ao ensino médio, desde 2012), há uma percentagem superior no cotejo com os valores médios exibidos para todo o país, em todos os anos do período analisado, conforme dados do MEC/INEP (item 6.5.3)

Sobre a temática abordada, o Tribunal de Contas comentou que, no período de 2012 a 2015, Pernambuco tem taxa de distorção maior que a do Brasil. Em relação à Região Nordeste, Pernambuco vem apresentando uma taxa de distorção Idade-Série inferior.

Embora a Taxa de Distorção Idade-Série de Pernambuco no Ensino Médio seja maior que a média Nacional, é possível observar que ela é menor que a média da região Nordeste.

Além disso, desde 2012, a Taxa de Distorção Idade-Série dessa etapa de ensino, em Pernambuco, vem sendo reduzida gradativamente, conseqüentemente, diminuindo a diferença entre as taxas de Pernambuco e a média Nacional ao longo desses anos, visto que em 2012 essa diferença era de 9,6 e em 2015 encontra-se em 3, conforme se pode ver na Tabela 08 a seguir:

Tabela 08: Taxa de Distorção Idade-Série Ensino Médio Rede Estadual de Ensino

ANO	BRASIL	NORDESTE	PERNAMBUCO	DIFERENÇA (%)
2012	34,8	46	44,4	9,6
2013	33	43,4	40,1	7,1
2014	31,6	41,9	37,3	5,7
2015	30,6	40,3	33,6	3

Fonte: Análise apresentada pela Secretaria Estadual de Educação.



Ao realizar comparativo entre os anos de 2010 e 2015, constata-se que Pernambuco foi o estado da federação que mais reduziu a Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Médio:

Tabela 09: Variação da Taxa de Distorção Idade-Série
Ensino Médio Rede Estadual de Ensino

ESTADO	2010	2015	DIFERENÇA (%)
PE	54	33,6	-37,80%
RJ	51,5	36,4	-29,30%
SP	20,3	14,7	-27,60%
PI	62,3	46,2	-25,80%
GO	38	29,2	-23,20%
AL	55,8	43,8	-21,50%
MA	50,3	39,5	-21,50%
MG	34,3	27,2	-20,70%
MT	38,9	31,4	-19,30%
PB	47,4	38,4	-19,00%

Fonte: Análise apresentada pela Secretaria Estadual de Educação.

8.3. Inclusão indevida de despesas no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (item 6.8.1)

Em relação aos gastos com educação, apesar de não ter havido qualquer descumprimento percentual do limite estipulado pela Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), referente ao exercício de 2015, observou-se que as despesas com preparação de merenda foram excluídas para fins de cômputo do gasto com manutenção de desenvolvimento do ensino (MDE).

Conforme o Relatório do TCE/PE (pag. 211), toda a atividade 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar - deveria ter sido desconsiderada para fins de aplicação dos recursos destinados à MDE, estando incluídos 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 Taquigráficas⁶ (pág. 30), o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco 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 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (pág. 22) no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE⁷, 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)

Ademais, em recente deliberação acerca da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício financeiro de 2014⁸, o Tribunal de Contas assentou que as despesas relativas à preparação de merendas deveriam ser incluídas no cálculo do percentual educacional. Por oportuno, transcreve-se trecho a seguir:

Argumenta a defesa que este Tribunal entendeu que os gastos com merendeiras deveriam ser incluídos no cálculo do mínimo aplicado na educação, seguindo a orientação do Manual do FUNDEB. **Assim, do montante incorreto apontado pela auditoria (R\$ 92,3 milhões)**, entende a defesa que devem ser considerados parte dos valores, no montante de R\$ 49,5 milhões (relativos à preparação da merenda), **e desconsiderados apenas os demais valores, no montante de R\$ 42,7 milhões.** PROCESSO TCE-PE N° 15100188 (sic.) (Grifos Nossos)

⁶ Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE). Relatório de Contas do Governador. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/350/notastaquigraficas.pdf>. Acesso em: 02/01/2017.

⁷ FNDElegis. Inteiro Teor do Manual de Orientação do FUNDEB. Disponível em: <http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1227845.pdf>. Acesso em: 02/01/2017.

⁸ Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE). Consulta de Prestação de Contas. Inteiro Teor da Deliberação. Disponível em: <http://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 02/01/2017.



Sendo assim, esse Tribunal no relatório em análise desconsiderou o montante de R\$ 71.836.501,15 dos gastos com MDE, referente ao fornecimento de alimentação escolar (4538). No entanto, entende-se que apenas o valor de R\$ 4.294.452,27 não deveria ser considerado, uma vez que R\$ 67.542.048,88 referem-se às despesas com preparação de merenda e merendeira.

O Tribunal também desconsiderou o valor de R\$ 22.236,00, contabilizado na atividade 4439 – Melhoria da Eficácia da Aprendizagem Ensino Médio – Padrão Desempenho, elemento de despesa 33903941 – Fornecimento de Alimentação Preparada, fonte de recursos 109. Entretanto, em análise detalhada à descrição do objeto executado, observou que se trata de despesas referentes à contratação de empresa para realização de formação-encontro de gestores escolares (2015NE019704).

Assim, constatou-se que de fato houve equívoco na classificação do gasto no referido elemento de despesa. Entretanto, o montante de R\$ 22.236,00 pode ser liquidado na fonte 109, pois constitui despesa com MDE, devendo ser incluído no cálculo de verificação do cumprimento do percentual constitucional exigido para as despesas com educação, em conformidade com os termos do art. 70 da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Concorda-se quanto às exclusões do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN) e na Universidade de Pernambuco (UPE) nos valores, respectivamente de R\$ 26.063,70 (relativo à atividade 0219 – Promoção do Ensino Fundamental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha e atividade 1209 – Promoção do Ensino Infantil no Distrito Estadual de Fernando de Noronha) e de R\$ 167.207,50 (referente à atividade 4089 – Capacitação e Valorização de Recursos Humanos do Ministério Público).

Tem-se, então, que das despesas consideradas para fins de limite com gastos de educação, deve-se desconsiderar o montante de R\$ 4.487.723,47. A seguir, demonstra-se tabela com a verificação do limite após ajustes:



Tabela 10: Despesas consideradas para limite de gastos com educação após ajustes.

	<i>Em R\$</i>
Total das aplicações (Demonstrativo)	4.379.868.173,93
(+) cancelamento de Restos a Pagar no exercício (valor constante do demonstrativo presente no BGE de 2015)	1.820.715,26
(-) RPNP inscritos em 2015	0,00
(+) RPNP inscritos em anos anteriores pagos em 2015 (*)	0,00
(-) Cancelamento em 2014 de RPP inscritos em 2014	1.781.261,20
(-) Ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento	4.487.723,47
Total aplicado (entendimento SCGE)	4.375.419.904,52
Base de Cálculo	16.452.978.136,06
Total aplicado (entendimento SCGE)	4.375.419.904,52
% de aplicações (SCGE)	26,59%

Fonte: SCGE, a partir da tabela do TCE referente à Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco - Exercício 2015 (Educação).

Nota: (*) como aplicação em ensino referente ao cumprimento do mínimo constitucional.

8.4. Execução de despesas no FUNDEB (fonte 0109) não condizentes com o referido fundo, por não serem consideradas pela LDB como gastos em educação, no valor total de R\$ 22.236,00 (item 6.8.1)

Quando da apreciação das contas do Governo do Estado de Pernambuco, ano base/2015, no que diz respeito à verificação da aplicação dos recursos destinados ao FUNDEB (fonte 0109), o Tribunal de Contas verificou que:

- a) Houve um saldo de disponibilidade na fonte ao final de exercício no valor de R\$ 1.902.342,62, que representa 0,09% do valor anual total recebido pelo Fundo;
- b) Foram executadas pela Secretaria de Educação despesas na fonte 0109 (R\$ 22.236,00), as quais não poderiam ter sido realizadas pelo referido Fundo.

Quanto ao cenário exposto na letra “a”, o Governo do Estado executou, de acordo com o §2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, o saldo da disponibilidade



de R\$ 1.902.342,62 (recursos recebidos do FUNDEB em 2013 que não foram utilizados), na fonte 0109, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente (1º trimestre de 2014), que podem ser verificadas na publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária RREO do 1º Bimestre/2016 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE).

No que concerne à situação demonstrada na letra “b”, tal assunto foi abordado anteriormente no ponto 8.3. No caso, o valor de R\$ 22.236,00 foi contabilizado no elemento de despesa 33903941 – Fornecimento de Alimentação Preparada, na fonte de recursos 109. Entretanto, em análise detalhada à descrição do objeto executado, observou que se trata de despesas referentes à contratação de empresa para realização de formação-encontro de gestores escolares (2015NE019704).

Assim, constatou-se que de fato houve equívoco na classificação do gasto no referido elemento de despesa. Entretanto, o montante de R\$ 22.236,00 pode ser liquidado na fonte 109, pois constitui despesa com MDE, devendo ser incluído no cálculo de verificação do cumprimento do percentual constitucional exigido para as despesas com educação, em conformidade com os termos do art. 70 da LDB.

8.5. O vencimento do cargo de professor com formação em licenciatura plena ocupou a 10ª posição do ranking, em comparação a 12 estados (item 6.9.3)

Com relação ao vencimento inicial do cargo de professor com formação em licenciatura plena, carga horária semanal de 40 horas, ano 2015, o Tribunal de Contas apontou que Pernambuco, em relação às Unidades da Federação que apresentaram informação, ocupou a décima posição no ranking (R\$ 1.917,78), ficando atrás do Mato Grosso do Sul (R\$ 3.994,20), Amapá (R\$ 3.416,32), Tocantins (R\$ 3.224,36), Alagoas (R\$ 2.651,84), Goiás (R\$ 2.570,08), Piauí (R\$ 2.331,35), Rondônia (R\$ 2.016,51), Sergipe (R\$ 1.943,53) e Pará (R\$ 1.927,15).



Sobre o assunto, o Governo informa que, atualmente, apesar de existir uma equivalência de valores, não há servidores com licenciatura plena na faixa inicial.

8.6. Pessoal e quantitativo de contratos temporário por função na Secretaria de Educação

A Corte de Contas, em seu Relatório, pontuou que ao final do exercício de 2015, a Secretaria de Educação apresentava o total de 46.919 cargos criados, dos quais 18.424 estavam vagos. Dessa vacância, o quantitativo de 13.557 (73,6%) equivalia ao cargo de Professor. Ressalta-se que o governo de Pernambuco lançou o Edital nº 02, de 11 de dezembro de 2015, para preenchimento de 3.000 vagas efetivas. Entretanto, ao fim do mesmo ano, a Secretaria de Educação possuía um total de 17.404 contratados temporários distribuídos em diversas funções.

Informamos que os cargos vagos foram criados por diversas Leis conforme Quadros a seguir, com relação às contratações temporárias:

Quadro 11: Criação de cargos (contratação temporária)

Grupo Ocupacional	Cargo	Formação	Lei Nº 12.642/04	Lei Nº 12757/04 e Lei nº 12.980/05	Lei Compl. Nº 078/05 (**)	Lei Nº 13.336/07	Lei Nº 13.400/08	Lei Compl. Nº 112/08	Lei Compl. Nº 130/08	Total de Cargos determinados por Lei
Magistério	Professor	Méd.e Sup.	25.530	-	6.000	953	1.452	1.736	-	35.671
Apoio Técnico Científico	Analista em Gestão Educacional (redesignação dos cargos de Psicólogo Escolar e Técnico Educacional)	Superior	165	-	200	-	-	2.404	-	2.769
Apoio Adm e de Serviços Auxiliares	Assistente Administrativo Educacional	Médio	2.990	-	-	-	-	1.680	-	4.670
TOTAL			28.685	0	6.200	953	1.452	5.820	0	43.110

Fonte: Levantamento elaborado pela SEE.



Quadro 12: Cargos ofertados no Concurso 2008.2

Grupo Ocupacional	Cargo	Formação	Cargos vagos Ofertados no Concurso	Servidores Admitidos	Cargos Ocupados	Diferença entre Cargos Determinados e Cargos Ocupados
Concurso 2008.2						
Magistério	Professor	Médio e Superior	3.162	1.156	21.662	14.009
Apoio Técnico Científico	Analista em Gestão Educacional (redesignação dos cargos de Psicólogo Escolar e Técnico Educacional)	Superior	1.662	1.484	1.529	1.240
Apoio Administrativo e de Serviços Auxiliares	Assistente Administrativo Educacional	Médio	1.680	1.096	2.696	1.974
TOTAL			6.504	3.736	25.887	17.223

Fonte: Levantamento elaborado pela SEE.

No que diz respeito aos demais itens, esclarecemos que vem sendo adotada uma política para a Rede Estadual de Educação em Pernambuco voltada ao amplo acesso à educação básica, à Educação Integral para o ensino médio, à Educação Profissional como opção de inserção do jovem pernambucano no mercado de trabalho, municipalização gradativa do ensino fundamental e a modernização da Rede a partir da informatização dos serviços.

Vale ressaltar que apesar das ações dirigidas à democratização do acesso ao ensino público, constata-se uma redução gradativa do número de matrículas, bem como outras alterações quanto às características do perfil da Rede com o passar dos anos. Considerando a característica dinâmica de tal cenário, desde 2007 a Secretaria de Educação vem adotando diversas ações voltadas à melhoria das práticas de gestão e controle.



Além da utilização dos instrumentos de análise inerentes a qualquer processo de gerenciamento, padrão para uma administração de recursos eficiente, percebeu-se a necessidade de implementação de ferramentas que viabilizassem o acesso às informações relativas aos dados da Rede, de forma segura e atualizada, como é possível demonstrar com a aquisição e o desenvolvimento de sistemas tais como o SIEPE e DAQP. O SIEPE – Sistema de Informações da Educação de Pernambuco – implementado a partir de 2011, pode ser mencionado como uma das principais ferramentas para avaliação e acompanhamento da Rede escolar. Salienta-se que a partir da sua implantação o Sistema foi sendo customizado para as necessidades específicas da Secretaria de Educação. O SIEPE é alimentado simultaneamente por outros sistemas e agentes da Rede, envolvendo a inserção de dados relacionados a diversos aspectos da realidade escolar, a exemplo de alunos, servidores e matrizes curriculares.

Outrossim, o SIEPE permitiu desde a sua implementação uma redução gradativa do número de professores e, em 2015, houve o desenvolvimento do sistema DAQP - Dimensionamento e Adequação de Quantitativo de Professores, cujo objetivo é otimizar a alocação dos recursos humanos e o investimento financeiro com o pagamento de pessoal. O DAQP tem como foco o dimensionamento adequado de professores na Rede Estadual de Ensino, a partir da carga horária planejada, atribuída e a contratada.

O Sistema otimizado com a aplicação da ferramenta Qlikview facilita a visualização da situação de atribuição de carga horária dos professores da Rede Estadual, consolidando-se como importante instrumento de gestão. A partir da implantação do DAQP, é possível realizar diagnóstico da situação da Rede quanto à atribuição de carga horária, estabelecendo-se comparativos entre o quantitativo de professores disponíveis e a necessidade prevista pela matriz curricular de cada escola, em cada uma das Gerências Regionais distribuídas por todo o Estado.

O diagnóstico realizado segue para cada Regional com recomendações quanto aos procedimentos a serem adotados para adequação de cada situação apresentada. Assim, são realizadas as ações corretivas necessárias por parte das



Gerências Regionais e novamente avaliadas para fins de validação. Essa ação viabiliza atingir diversos objetivos, tais como:

- Dimensionamento do quantitativo adequado de professores por escola, considerando a necessidade prevista para o devido cumprimento da matriz curricular;
- Otimização da alocação dos professores existentes na Rede;
- Qualificação do investimento financeiro com folha de pagamento;
- Identificação das ações corretivas necessárias à adequação do quantitativo de professores; e
- Levantamento da necessidade de professores para a realização de Concurso Público.

Cabe ressaltar que os critérios balizadores dos parâmetros do Sistema estão sendo incorporados à dinâmica cotidiana da instituição, com vistas à constante avaliação da necessidade de pessoal, viabilizando, assim, permanente análise da situação da Rede e, conseqüentemente, identificação das medidas corretivas a serem adotadas, quando se fizer necessário.

O resultado desse trabalho e os cenários no âmbito socioeconômico e financeiro que se afiguram para curto e médio prazo, têm reforçado a percepção de que é necessária cautela na contratação efetiva. Essa realidade tem resultado no posicionamento adotado pelo Governo do Estado quanto à realização de concurso, ou seja, realizá-lo desde que o quantitativo de servidores em folha de pagamento de forma irreversível não venha repercutir no compromisso de honrar o pagamento das remunerações e na busca de um valor compatível com a importância dos trabalhadores da Educação para a sociedade.

Nessa perspectiva, está sendo trabalhada a reposição gradativa da força laboral efetiva da Secretaria de Educação, com o indicativo de novos concursos para os próximos anos. Ressalta-se que a Secretaria de Educação, com o suporte dos sistemas acima referidos, tem demonstrado que a redistribuição/relocação de carga horária de forma adequada tem sido capaz de suprir a demanda que vem surgindo



com os afastamentos definitivos, o que pode ser comprovado com a evolução financeira da folha de pagamento, principalmente nos últimos doze meses.

Para o ano de 2017, os sistemas e medidas administrativas estão sendo aperfeiçoadas na perspectiva de dar continuidade às ações que visam o adequado dimensionamento de servidores para a Rede Estadual de Pernambuco.

8.7. O percentual de 62,77% (R\$ 22.677.647,34) dos valores repassados às GREs encontrava-se pendente de prestação de contas, ao final de 2015, excluindo-se os montantes de restos a pagar. Essa percentagem de inadimplência, em 2015, apresentou um aumento quando comparado com o ano anterior (item 6.13.1)

O Tribunal de Contas constatou, em sua análise, que o percentual de 62,77% dos valores repassados às Gerências Regionais de Educação (GREs) encontrava-se pendente de prestação de contas, ao final de 2015, excluindo-se os montantes de restos a pagar, apresentando aumento quando comparado ao exercício anterior (55,75%).

A SEE tem atuado constantemente por meio de orientações e padronização de procedimentos para regularização das Prestações de Contas. Tais ações permitiram reduzir o percentual, chegando ao patamar atual de apenas 4,37% (R\$ 1.579.136,45) pendente de prestação de contas dos valores repassados às GREs relativo ao exercício 2015.

Vale ressaltar que a SEE continua intensificando o acompanhamento das prestações de contas junto às GREs, adotando novos procedimentos de controle, inclusive, com abertura de procedimento administrativo prévio para apuração de responsabilidades junto às gerências inadimplentes.



8.8. Cerca de 17,63% (R\$ 3.008.537,79) do montante repassado às unidades escolares, a título de suprimento institucional, encontravam-se pendentes de prestação de contas, em 2015, excluindo-se os valores de restos a pagar. Esse percentual de inadimplência, em 2014, foi inferior (item 6.13.2)

O Tribunal de Contas constatou, em sua análise, que o percentual de 17,63% dos valores repassados às unidades escolares, a título de suprimento institucional, encontrava-se pendente de prestação de contas, ao final de 2015, excluindo-se os montantes de restos a pagar, apresentando aumento quando comparado ao exercício anterior (aproximadamente 14,04%).

Em relação ao montante repassado às escolas, a título de suprimento institucional, atualmente consta o total de R\$ 593.358,40 pendentes de prestação de contas, correspondente ao percentual de 3,16%. Importante ressaltar que a SEE tem atuado constantemente por meio de orientações e padronização de procedimentos para regularização das Prestações de Contas, permitindo reduzir tais pendências.

8.9. Impossibilidade de delegação da responsabilidade pelas análises das prestações de contas à unidade administrativa (item 6.13.2)

O Tribunal de Contas apontou que o percentual de inadimplência nas prestações de contas de Suprimento de Fundo Institucional (17,63%) é inferior quando comparado com o percentual de inadimplência nas prestações de contas dos Repasses Financeiros às GREs (62,77%). Esse fato se deve à descentralização da análise da prestação de contas de suprimento de fundo institucional que passou a ser feita pelas GREs, desafogando o trabalho na sede da SEE, conforme orientação da Secretaria da Controladoria Geral do Estado. Entretanto, 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.



A descentralização da análise da prestação de contas de suprimento de fundo institucional requer uma interpretação sobre o art. 4º do Decreto Estadual nº 38.935, de 07 de dezembro de 2012, e o parágrafo único que o acompanha, conforme transcrição 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 deles, se em GREs ou em outra unidade.

Deve-se enaltecer a Teoria do Órgão, à luz do Direito Administrativo, segundo a qual a pessoa jurídica estatal manifesta sua vontade por intermédio dos órgãos componentes da sua própria estrutura, como não poderia deixar de ser. Essa concepção encontra forte guarida na doutrina pátria. Infere-se, pois, que, quando os agentes ativos em tais órgãos manifestam sua vontade, ainda que numa estrutura descentralizada, considera-se que essa foi expressa pela própria Administração Pública. Por conseguinte, 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 modo 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)⁹

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)¹⁰

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)¹¹

Por tal 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 nesses órgãos manifestam sua vontade, considera-se que foi exercida pelo próprio Estado.(sic.) (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p.116)³

Não obstante as Gerências Regionais serem unidades administrativas, nada impede que servidores nelas 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 da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE/PE) com o embasamento doutrinário em torno da temática em discussão.

Deve-se mencionar que a SCGE/PE realizou capacitação dos representantes das GREs no módulo de prestação de contas no e-Fisco, bem como solicitou a participação de integrante da Gerência Geral de Administração Financeira (GGAF) da SEE em todas as turmas de capacitação, com vistas a figurar como um facilitador quanto ao suporte às GREs. Solicitou ainda a definição de local para armazenamento físico dos processos de prestação de contas de suprimento

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 22ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

¹¹ ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. 17ª Edição. São Paulo: Método, 2009.



institucional, bem como que tais processos deveriam ser enviados para a sede da Secretaria de Educação, de modo a viabilizar futuras auditorias pelos órgãos de controle interno e externo.

8.10. Recomendações de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (status: implementada parcialmente): Exigir das áreas responsáveis o efetivo exercício dos controles internos pertinentes, em especial quanto à correta contabilização dos repasses e à exigência das respectivas prestações de contas dos órgãos/unidades receptoras dos referidos repasses (GREs e Unidades Escolares) (item 12.3); e Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2013 (status: implementada parcialmente): Exigir, no tocante aos repasses financeiros às Gerências Regionais de Educação e às Unidades Escolares, a sua correta contabilização e a tempestiva prestação de contas (item 12.3)

O TCE recomendou exigir das Gerências Regionais de Educação e das Unidades Escolares a correta contabilização dos repasses financeiros e a tempestiva prestação de contas.

A SEE tem atuado constantemente por meio de orientações e padronização de procedimentos para regularização das Prestações de Contas. As ações permitiram reduzir significativamente o montante de prestações de contas pendentes, no triênio 2012-2013-2014.

8.11. Recomendações de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2013 (status: implementada



parcialmente): Providenciar o ajuste no demonstrativo do FUNDEB, com posterior publicação, bem como a adoção de medidas no sentido de regularizar a disponibilidade da fonte FUNDEB e utilização dos referidos recursos (item 12.3)

No Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2013 (Processo TC1402078-6), a Corte de Contas recomendou o ajuste no demonstrativo do FUNDEB, com posterior publicação, bem como a adoção de medidas no sentido de regularizar a disponibilidade da fonte FUNDEB e utilização dos referidos recursos.

Desde o Balanço Geral do Estado de 2014, foi adotado o procedimento de colocar no próprio demonstrativo do FUNDEB o saldo da fonte, atendendo à recomendação do Tribunal de Contas. Ocorre que o Tribunal de Contas apresenta discordâncias quanto à execução de algumas despesas na fonte do FUNDEB, conforme já pontuado nos tópicos 8.3 e 8.4 acima.

Assim, após a apresentação das razões neste Relatório e dirimidas as divergências, deverá ser reavaliada a implementação da presente recomendação.

8.12. Recomendações de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (status: não implementada): Incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO o anexo de metas educacionais (item 12.3)

Foi objeto de recomendação por parte do TCE, no exercício 2012, a inclusão do anexo de metas educacionais na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 2º da Lei 15.362, de 02 de setembro de 2014, revogou a exigência de a LDO conter o demonstrativo de metas educacionais.

8.13. Recomendações de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (status: não



implementada): 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 dessa 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), que diz respeito à evidenciação da efetiva qualidade trazida ao Ensino Médio com a implantação das Escolas de Referência.

No Brasil, o Ensino Médio representa a última etapa da educação básica, que pressupõe a consolidação dos conhecimentos adquiridos pelos estudantes oriundos do Ensino Fundamental. É a partir dessa etapa de ensino que alguns jovens procuram a sua inserção no mundo do trabalho ou dão continuidade aos estudos através do Ensino Superior.

A partir desse contexto, o Estado de Pernambuco, com o objetivo de eliminar algumas deficiências, criou um programa em educação integral para escolas do ensino médio de sua rede. Ao concluir o ensino médio nas escolas de educação integral, o jovem está mais qualificado para a continuidade da vida acadêmica, para a atuação profissional e para a vida. Atualmente, o Estado conta com 336 escolas do ensino médio que atuam em tempo integral e semi-integral.

De acordo com o INEP, a educação integral tem atingido o seu objetivo. De acordo os dados do último Censo Escolar do Governo Federal, a taxa de desistência em escolas de tempo integral, em Pernambuco, é de apenas 1,3%. Em toda a rede estadual das escolas do ensino médio, apenas 2,5% dos estudantes pernambucanos matriculados em 2015 não concluíram os estudos. Em 2007, o índice de abandono em toda a rede de ensino médio era de 24,5% e Pernambuco possuía uma das piores taxas do país. Hoje, Pernambuco figura como a melhor educação no país.



9. SAÚDE (Capítulo 7)

9.1. Não disposição do Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2015 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, permanecia desatualizado em relação ao Relatório Anual de Gestão (último publicado foi o de 2011). 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.

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 para o exercício 2015, os resultados obtidos, bem como as justificativas pelo cumprimento parcial ou pelo não cumprimento de determinada meta prevista no referido documento. O Relatório Anual de Gestão deve, então, ser submetido à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, cabendo-lhe emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas instituídas na Lei Complementar nº141/2012 e publicar sua decisão por meio de resolução em diário oficial, sítio eletrônico e jornal do CES-PE. Após a decisão do pleno, o relatório é encaminhado à Secretaria Estadual de Saúde, via 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 2015 foi enviado ao Conselho Estadual de Saúde no dia 18.03.2016, por meio físico, bem como alimentado no SARGSUS. A partir dessa data, a Comissão de Análise e Orçamento do Conselho Estadual de Saúde realizou 16 reuniões para analisar o Relatório Anual de Gestão 2015, convidando as áreas a participarem das discussões. Com a finalização da análise pela Comissão citada, foi elaborado parecer conclusivo e submetido ao pleno



do CES-PE em uma reunião ordinária, havendo aprovação com recomendações. Encontra-se, portanto, disponível no SARGSUS para os demais órgãos de controle e à sociedade em geral, bem como atualizado sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde.

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

O Relatório do TCE apontou que a Portaria nº 2.135/2013, em seu art. 6^o, parágrafo 1^o, estabelece os itens que o RAG deve conter. Entretanto, cumpre observar que não foram evidenciadas no RAG recomendações referentes às metas que tiveram cumprimento parcial ou não realizadas em 2015. 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 2015 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 VII do Relatório Anual de Gestão 2015 o detalhamento e as justificativas das metas executadas, não executadas e parcialmente executadas no exercício de 2015.

Considerando que, em análise ao Relatório Anual de Gestão, a Comissão de Orçamento adotou como metodologia a análise de todas as Diretrizes do PES 2012-2015, referente ao exercício 2015, totalizando 7 (sete) diretrizes, foram solicitados esclarecimentos de algumas justificativas de execução das metas, como também a



reprogramação de algumas metas não executadas em 2015 no PES 2016-2019 e nas Programações Anuais de Saúde 2016 e 2017, como forma de registrar ações que vêm sendo executadas e que, portanto, deveriam ser mantidas e reforçadas para não sofrerem descontinuidade nos próximos exercícios. O RAG 2015 foi aprovado pelo pleno do CES-PE, através da Resolução nº 681, de 14 de setembro de 2016, onde foi emitido o parecer conclusivo apresentando as recomendações a serem executadas pela SES/PE.

9.3. Aumento dos casos de óbito materno durante a vigência do Plano Estadual de Saúde (2012–2015) (item 7.2)

Conforme o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, embora não se possa afirmar que o nível de casos investigados foi baixo, pois ficou próximo da meta e representou o sexto melhor desempenho entre as Unidades Federativas, tal investigação não conseguiu se traduzir em redução dos casos de óbitos maternos, como era de se esperar.

Transparece, assim, que o estado de Pernambuco não conseguiu atingir as metas definidas no seu Plano Estadual de Saúde no que tange à mortalidade materna.

Em contrapartida, a Secretaria de Saúde de Pernambuco declara que a notificação dos óbitos maternos e infantis ocorre através da emissão do formulário da Declaração de Óbito (DO), cujos dados são processados em âmbito municipal, no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e enviados às respectivas Unidades Federativas (UF), bem como ao Ministério da Saúde (MS). Este último, por sua vez, procede à divulgação desses dados em âmbito nacional por meio do seu sítio eletrônico, o Departamento de Informática – DATASUS.

Muito embora os dados de mortalidade sejam atualizados na base estadual de maneira contínua, há de se considerar que a base de dados de mortalidade nacional divulgada pelo DATASUS é atualizada em tempos específicos, podendo gerar divergência numérica.



Em especial, os óbitos maternos dispõem de particularidades na sua notificação que podem retardar o conhecimento desse evento, visto que comumente é notificado ao SIM após o processo de investigação dos óbitos de mulheres na faixa etária de 10 a 49 anos (Mulheres em Idade Fértil - MIF), tendo em vista a não descrição da causa materna na Declaração de Óbito.

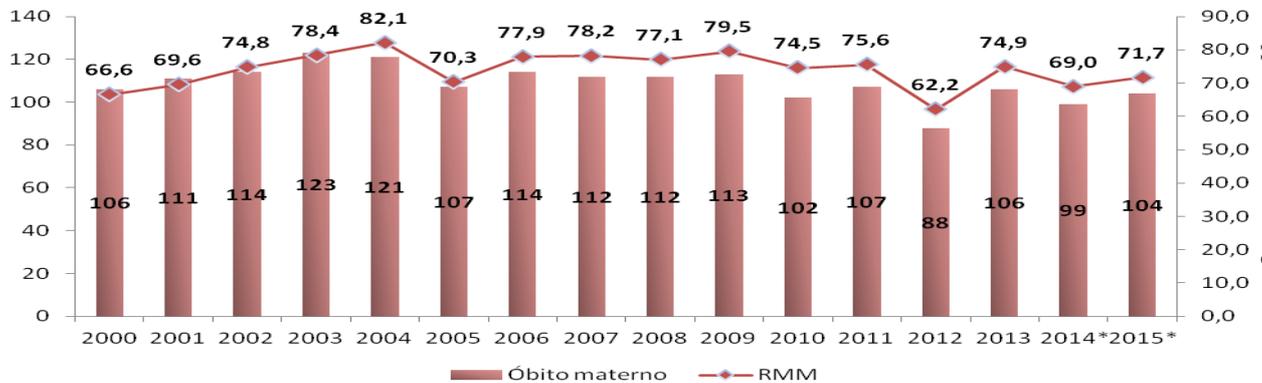
Ademais, considerando a problemática descrita acima para notificação dos óbitos maternos, a Secretaria Estadual de Saúde publicou a Portaria nº 390, de 14 de julho de 2016, que revoga a Portaria Estadual nº 279, de 23 de julho de 2015, instituindo notificação semanal dos óbitos maternos e infantis à plataforma online do Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde (CIEVS-PE), dando celeridade ao conhecimento desses eventos no SIM.

Na série histórica de 2000 a 2015, é possível observar que o número e Razão da Mortalidade Materna (RMM) de Pernambuco não apresenta muita variação no período, mantendo-se praticamente uma constante com média de 109 óbitos e RMM média de 73,9 óbitos por 100.000 NV ocorridos no período gravídico/puerperal, ocorrido até 1 ano após o parto, embora seja evidenciado um aumento no número absoluto e RMM entre os anos de 2014 e 2015 (Gráfico 03).

Os principais grupos de causas de óbito materno no triênio de 2013 a 2015 são: hipertensões, doenças do aparelho circulatório, hemorragias e embolias (Tabela 11).



Gráfico 03: Número e Razão de Mortalidade Materna (RMM). Pernambuco, 2000 a 2015.



Fonte: SIM – Secretaria Estadual de Saúde/PE
Dados captados em: 20/12/2016. *Sujeitos à revisão

Tabela 11: Principais grupos de causa de óbitos maternos. Pernambuco, 2013 a 2015

Obstétricas diretas	Nº
Hipertensões diretas	47
Hemorragias	22
Embolias	20
Infecção puerperal	11
Gravidez ectópica	6
Gravidez que termina em aborto	5
Outras causas obstétricas diretas	45
<i>Subtotal</i>	<i>156</i>
Obstétricas indiretas	Nº
DAC	35
DAE	35
DAD	16
DAR	14
Transtornos mentais e DSN complicando gravidez, parto e puerpério	4
HIV/AIDS	3
Outras causas obstétricas indiretas	20
<i>Subtotal</i>	<i>127</i>
<i>Morte obstétrica de causa não especificada</i>	<i>8</i>
<i>Morte materna tardia (de 43 dias até 1 ano)</i>	<i>14</i>
Total Geral	305

Fonte: SIM – Secretaria Estadual de Saúde/PE
Dados captados em 07/11/2016. *Sujeitos à revisão.



9.4. Margem de 70,18% de óbitos evitáveis em relação a todos os óbitos infantis (item 7.2)

Segundo o Relatório do Tribunal de Contas, o número de óbitos infantis em Pernambuco ainda atingiu o patamar de 1.871 casos, dos quais 1.313 são considerados evitáveis, segundo os dados do SIM. Nesse caso, o Estado de Pernambuco tem uma margem de 70,18% de óbitos evitáveis a ser trabalhada, considerando todos os óbitos infantis.

O Estado de Pernambuco utiliza a “Lista de causas de mortes evitáveis por intervenções do Sistema Único de Saúde do Brasil” publicada em 2008 e atualizada em 2010, que classifica as causas de mortes infantis em evitáveis, mal definidas e não claramente evitáveis para identificar a evitabilidade dos óbitos infantis.

Dessa forma, do total de óbitos infantis de mães residentes em Pernambuco, aproximadamente 70% são por causas evitáveis (Tabela 12). Dessas, 81,1% são reduzíveis por atenção à mulher na gestação, atenção ao parto e ao recém-nascido (Tabela 13).

Tabela 12: Distribuição dos agrupamentos de causas dos óbitos infantis segundo critério de classificação. Pernambuco, 2015.

Critério de Classificação das Causas de Óbito	2015	
	Nº	%
Causas evitáveis	1312	69,7
Causas mal definidas	11	0,6
Demais causas (não claramente evitáveis)	560	29,7
Total	1883	100

Fonte: SIM – Secretaria Estadual de Saúde/PE
Dados captados em: 20/12/2016. *Sujeitos à revisão



Tabela 13: Distribuição dos óbitos infantis segundo critério de evitabilidade. Pernambuco, 2015.

Critério de Evitabilidade	2015	
	Nº	%
Ações de Imunização	2	0,2
Atenção à mulher na gestação	554	42,2
Atenção à mulher no parto	181	13,8
Atenção ao recém-nascido	329	25,1
Diagnóstico e tratamento adequado	126	9,6
Promoção vinculadas às Ações de Atenção à saúde	120	9,1
Causas evitáveis	1312	100

Fonte: SIM – Secretaria Estadual de Saúde/PE
Dados captados em: 20/12/2016. *Sujeitos à revisão

Ainda segundo a SES, a Gerência de Saúde da Mulher implementa ações nos programas que fazem parte do Programa “Assistência Integral Saúde da Mulher” (PAISM) como: a Humanização do Pré-Natal e Nascimento, Direitos Sexuais e Reprodutivos, qualificação da Assistência à Gestação de Alto Risco, implantação de Comitês Regionais de Estudos da Mortalidade Materna e do fortalecimento do Programa Estadual de Partejas Tradicionais.

Com o objetivo de reduzir os índices de morte materna e neonatal, iniciativas foram lançadas pelos Governos Federal e Estadual: o Pacto pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal (2004), Programa Mãe Coruja Pernambucana (2007) e a Rede Cegonha (2011).

A Rede Cegonha, programa do Governo Federal, foi instituída através da Portaria nº 1.459/11. Consiste numa rede de cuidados que visa assegurar à mulher o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como à criança o direito ao nascimento seguro, crescimento e desenvolvimento saudáveis.

No componente para o Fortalecimento da Assistência ao Pré-natal através da Rede Cegonha, foram destinados recursos para custeio dos exames do pré-natal, incluindo os novos exames, fornecimento de kits para as unidades básicas e kits para as gestantes e parteiras tradicionais. Para esse custeio, em 2012 e 2013 todos



os municípios receberam 100% do valor, de acordo com a estimativa do número de gestantes. Em 2014, os municípios receberam apenas 50% do valor e em 2015 e 2016, não houve liberação do recurso pelo Ministério da Saúde até o momento.

Além disso, foram realizados Cursos de Pré-natal de Baixo Risco para profissionais da atenção primária à saúde do Estado, capacitação de Teste Rápido para HIV e Sífilis na Atenção Primária no âmbito da Rede Cegonha (em parceria com a Coordenação de DST/HIV-SES/PE e ESPPE), capacitação de Implantação do SISPRENATAL WEB, capacitação na Assistência ao Planejamento Reprodutivo, reorganização da rede de atenção ao pré-natal de alto risco nas regionais e a elaboração da nota técnica sobre Pré-natal de alto risco.

Em relação ao Componente de Assistência ao Parto, após o lançamento da Rede Cegonha, a área técnica da Saúde da Mulher realizou reuniões de monitoramento nas regionais para a elaboração dos planos de ação, instituição dos grupos condutores e realização dos Fóruns perinatais, que representam importante estratégia para discutir a situação da mortalidade materna junto aos profissionais, gestores e sociedade civil, além de ferramenta de educação em saúde. Foram realizados 16 fóruns perinatais.

Seguem abaixo alguns projetos (Quadros 13 e 14) enviados e aprovados pela Rede Cegonha:

Quadro 13: Propostas Aprovadas pelo MS.

Localidade	Unidade de Saúde	Componente Rede Cegonha
Abreu e Lima	Maternidade de Abreu e Lima	Construção de CPN
Afogados da Ingazeira	Hospital Regional Emília Câmara	Construção de CPN
Limoeiro	Hospital Regional Fernandes Salsa	Construção de CPN
Petrolina	Hospital Regional Dom Malan	Construção de CPN
Serra Talhada	HOSPAM – Hospital Agamenon Magalhães	Construção de CGBP

Fonte: Elaboração SES, 2016.



Quadro 14: Situação das Obras Rede Cegonha.

Localidade	Unidade de Saúde	Componente	Status
Caruaru	Hospital da Mulher de Caruaru	Construção de Maternidade	57% executado
Jaboatão	Maternidade de Alto Risco	Construção de Maternidade	37% executado
Camaragibe	Maternidade Amiga da Família	Construção de CPN	Projeto concluído
Recife	Policlínica e Maternidade Arnaldo Marques, Unidade Mista Prof. Barros Lima e Maternidade Bandeira Filho	Construção de CPN	Projeto concluído

Fonte: Elaboração SES, 2016.

Para a melhoria da assistência ao parto, foram executadas as seguintes ações:

- Curso de Multiplicador da Estratégia Doula Comunitária para Municípios da II, III, IV, V, VI e IX GERES (maio a setembro/2012);
- Capacitação de Parteiras Tradicionais (2012 e 2013);
- Curso de Aspiração Manual Intrauterina – AMIU (2012 a 2015);
- Curso de reanimação neonatal para Parteiras tradicionais (2015);
- Implantação do Acolhimento com classificação de Risco nas maternidades do Estado (2012 a 2015);
- Curso de humanização ao parto para profissionais das maternidades regionais em parceria com a SOGOPE (2014);
- Seminário de Boas Práticas na Atenção Obstétrica (2015);
- Realização de Concurso público com nomeação de ginecologistas, obstetras, neonatologistas, enfermeiros obstetras, técnicos de enfermagem, entre outros;
- Curso de Especialização em Enfermagem Obstétrica em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais e Pernambuco para 24 enfermeiros lotados nos hospitais vinculados à Rede Cegonha;
- Elaboração do projeto da Residência de Enfermagem Obstétrica nos Hospitais Regionais em conjunto com a Escola de Saúde Pública de Pernambuco – ESPPE;
- Seminário de Ação Integral à Saúde da Mulher;



- Monitoramento dos Comitês Regionais de Estudos de Óbitos Maternos com reuniões descentralizadas (2012 a 2015), havendo discussão de óbitos maternos;
- Elaboração da Política Estadual de Atenção Integral à Saúde da Mulher e aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde (2015); e
- Treinamento de profissionais do Hospital Agamenon Magalhães em atendimento humanizado às gestantes e bebês, desde o pré-natal até o pós-parto no Hospital Albert Einstein, realizado em São Paulo no ano de 2015.

Na Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), foram adotadas oito Metas de Desenvolvimento, entre elas, reduzir a mortalidade materna em 75% até 2015. Em muitos países, incluindo o Brasil, foram iniciados programas de desenvolvimento que possuíam como metas aquelas estabelecidas pelos ODM. Algumas das metas de desenvolvimento foram atingidas globalmente, outras apenas em alguns países. Assim como no cenário nacional, o Estado de Pernambuco não atingiu esse objetivo, apesar de ter reduzido os índices de morte materna nas últimas décadas.

É importante salientar que diante dessas ações, quando comparamos os tipos de parto realizados de Janeiro a Outubro de 2014 com os de Janeiro a Outubro de 2015, observa-se uma redução do número de cesáreas em 3,2%, quando os dados avaliados são advindos do Tabnet-PE/DATASUS/SIH, e de 2,9%, quando avaliamos através do Sinasc. Em virtude dessas ações terem repercussões positivas a médio e longo prazo, esperamos que essa redução permaneça crescente. Sabe-se que o parto cesáreo aumenta o risco de morte materna, com repercussões também para o recém-nascido. Diminuir a proporção de parto cesáreo é uma meta do MS, através da implantação do novo modelo de assistência ao parto como ferramenta importante.



O acesso desigual aos serviços de saúde e demoras na identificação e manejo das complicações relacionadas à gestação permanecem como grandes obstáculos para a sobrevivência e o bem-estar de mulheres e crianças.

9.5. Atuação ineficaz no aspecto de controle e prevenção da tuberculose (item 7.2)

Segundo análises feitas pelo TCE/PE, a atuação do Estado de Pernambuco com relação à Tuberculose, definida no PES 2012-2015, foi positiva no que tange ao aspecto corretivo, ao tratar dos infectados, mas ainda precisa melhorar com relação ao aspecto de controle e prevenção.

De acordo com entendimento do Governo de Pernambuco, a tuberculose ainda é um sério problema de Saúde Pública e demonstra relação direta com a pobreza. Está associada à exclusão social e à marginalização de parte da população submetida a más condições de vida, como moradia precária, desnutrição e dificuldade de acesso aos serviços e bens públicos. Assim, a tuberculose se configura como uma das principais doenças a serem enfrentadas no Brasil e no mundo.

No Brasil, a cada ano, são notificados aproximadamente 70 mil casos novos e ocorrem 4,6 mil mortes em decorrência da doença. No contexto nacional, o Estado de Pernambuco ocupa o 3º lugar de maior taxa de incidência e a 2ª maior em taxa de mortalidade entre os estados. Nos últimos 10 anos, a média de casos novos de tuberculose em Pernambuco foi de 4.300 casos com uma incidência média de 48,9 por 100.000 habitantes, acima da nacional que corresponde a 33,8 por 100.000 habitantes.

As ações de diagnóstico precoce, tratamento e monitoramento dos casos de tuberculose são de responsabilidade dos municípios, na atenção básica e média complexidade. O âmbito estadual entra de forma complementar às ações municipais, e com as referências terciárias para atendimento dos casos mais complexos, como os “pacientes droga resistentes”. Em Pernambuco, desde 2011 a tuberculose é considerada como prioritária para o Estado, passando a fazer parte do elenco de



doenças trabalhadas pelo Programa SANAR (Programa de Enfrentamento das Doenças Negligenciadas) com alocação de recursos aos municípios, assessoramento técnico nas unidades básicas de saúde (matriciamento, monitoramento e avaliação, pactuação de indicadores) para os municípios prioritários que possuem a maior carga da doença. Uma outra estratégia que o Estado vem utilizando para o seu enfrentamento é o estímulo à descentralização das ações do programa para a Atenção Básica, aliado ao incentivo para expansão da rede laboratorial nas regionais de Saúde e municípios, com o objetivo de incentivar o aumento da busca ativa dos casos, atividade considerada imprescindível para se interromper a cadeia de transmissão.

Historicamente, as ações de vigilância em saúde de Pernambuco se destacam pelo incentivo à notificação e busca ativa de doenças e agravos de interesse da saúde pública, o que se reflete na captação de casos novos de forma oportuna, aumentando a incidência da doença no estado. O declínio da incidência apenas deverá ser percebido ao longo dos próximos anos, mediante a continuidade das ações implantadas, o que certamente favorecerá a interrupção da cadeia de transmissão.

Em relação ao atendimento especializado, informamos que a referência estadual para internamentos dos casos que demandem cuidados hospitalares é o Hospital Otávio de Freitas, referência terciária para pneumologia no Estado de Pernambuco.

9.6. Deficiências em Gestão de Pessoas, Planejamento e Financiamento da Atenção Básica verificadas em recente trabalho de auditoria especial, promovido pela Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas (GEAP) (item 7.2)

O Tribunal de Contas informou que, em 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.

Sobre Gestão de Pessoas da Atenção Básica, serão feitos esclarecimentos a seguir.

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), respeitado 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.

Salientamos que o processo de construção do Curso de Qualificação para os Coordenadores da Atenção Primária foi iniciado em 2015 e somente concluído no final do primeiro trimestre de 2016, quando foi então submetido e aprovado pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) através da Resolução CIB/PE nº 2861, de 4



de abril de 2016. Ressaltamos ainda que, por decisão da plenária, sua realização ficou determinada para acontecer no ano de 2017, com previsão de início no mês de abril do corrente ano.

Quanto à disponibilidade do Ambiente Virtual de Aprendizagem, vem sendo ofertado um Curso de Atualização em Atenção Primária à Saúde, modalidade EAD com 40 horas, para trabalhadores do SUS de Pernambuco, encontrando-se em processo de discussão a construção de curso EAD para os profissionais dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família.

Quanto ao Planejamento da Atenção Básica, em consonância com o processo de regionalização da atenção, bem como a orientação do PES 2012-2015, foi definida a implantação das UPAs, 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. Tem como objetivos gerais: aperfeiçoar a universalidade da atenção à saúde, garantindo qualidade nas ações de saúde 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:

- 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
- e) Os pacientes que necessitem de atendimento de maior complexidade, após serem atendidos na UPA, são referenciados aos serviços terciários, tais como Hospitais Regionais e 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.

Para garantir a plenitude das ações do serviço, foi iniciado, nos últimos meses, um processo de aproximação técnico-pedagógica junto aos municípios da abrangência, com a sistematização de reuniões, onde se fazem presentes membros da gestão, profissionais da APS (médicos, enfermeiros, nutricionistas, assistentes sociais, entre outros) e especialistas, com a finalidade de vinculação e validação dos protocolos de atendimento e referência e contrarreferência.

Acerca do Financiamento da Atenção Básica, destacam-se os apontamentos adiante.

Considerando a responsabilidade tripartite no financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS), a Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco estabeleceu sua participação no cofinanciamento/APS através do Decreto Estadual nº 30.353/2007 e da Portaria nº 720/2007. Esta Portaria instituiu uma estratégia de avaliação e certificação das ESFs e ESBs do Estado, com repasse financeiro aos municípios que recebem certificação em suas equipes. Existiam 290 equipes certificadas no Estado, distribuídas em 39 municípios, com um investimento anual de mais de R\$ 4 milhões.

Entendendo a necessidade de ampliar sua participação no financiamento da APS nos municípios do Estado, o Governo Estadual por meio da SES/PE pactuou com os municípios do Estado a ampliação do volume de recursos financeiros investidos, tornando este financiamento mais adequado às necessidades dos gestores municipais e principalmente da população pernambucana, ampliando seu orçamento em aproximadamente 500%.

Em 22 de novembro de 2011, foi publicada a Portaria SES nº 640, instituindo o Piso Estadual da Atenção Primária à Saúde (PEAPS) em seus 02 componentes: um geral (componente I), no valor de R\$ 0,46 (quarenta e seis centavos), *per capita*/ano, para todos os municípios, e outro (componente II), no valor de R\$ 1,36 (um real e trinta e seis centavos), *per capita*/ano, para 168 municípios que detêm



IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) menor que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado (0,705); bem como em seu art. 4º, o Incentivo Estadual da Atenção Primária à Saúde por Desempenho, com repasse programado a partir do desempenho alcançado nos 10 indicadores de saúde homologados pela Portaria SES nº 108, de 06 de março de 2012.

Durante o ano de 2015, foi instituída a Comissão Técnica de Avaliação Permanente da Política Estadual de Fortalecimento da Atenção Primária – PEFAP -, em que foi redefinido o formato de distribuição do componente II, com estratificação dos municípios, segundo porte populacional e caracterização das faixas avaliativas em conformidade com a realidade dos blocos, de maneira a garantir a priorização daqueles municípios em situação socioeconômica e de saúde vulnerável.

Nos meses de novembro e dezembro de 2015, foi apresentada à Câmara Técnica da CIB a proposta com o novo formato de avaliação da Política Estadual de Fortalecimento da Atenção Primária - PEFAP, em fase de apreciação para validação.

Considerando o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG), no âmbito do Poder Executivo Estadual, instituído pelo Decreto nº 41.466, de 2 de Fevereiro de 2015, em seu artigo 5º, inciso I, que estabelece – as transferências voluntárias a municípios para custear despesas correntes ficaram limitadas a 90% (noventa por cento) do valor liquidado em 2014 -, a Secretaria Estadual de Saúde, através da sua política de Fortalecimento da Atenção Primária, realizou, até a competência de dezembro de 2015, a transferência de R\$ 11.310.336,05 (onze milhões, trezentos e dez mil, trezentos e trinta e seis reais e cinco centavos) sem, porém, previsão de incrementação orçamentária até o momento.



9.7. Ciência pelo gestor do FES das efetivas ações realizadas com recursos ordinários oriundos do Fundo, para aferir o cumprimento dos princípios, diretrizes e disposições definidas nos artigos 2º e 3º da LC nº 141/2012 (item 7.5.2)

O TCE/PE entende que algumas ações e serviços de saúde, de fato, têm execução final por entidades da administração indireta do Estado, a exemplo do HEMOPE, UPE e Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN), as quais constituem cada qual uma unidade gestora própria. Em 2015, essas entidades participaram, como agente final, da execução dessas ações em cerca de R\$ 268,83 milhões. Como nesses casos o recurso é repassado do FES para essas entidades, antes de originar a ação efetiva, o orçamento estadual passou a prever duas execuções orçamentárias para um mesmo recurso, sendo a primeira do FES para um desses órgãos (na modalidade 91, fonte 0101) e a segunda como aplicação final da despesa. Para tanto, foi utilizada a fonte de recursos 0271 – Recursos Ordinários Oriundos do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE.

Em decorrência disso, os valores finais utilizados pelo HEMOPE, UPE e Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN) passaram a compor o total das ações e serviços de saúde, em vez de serem computados os recursos repassados pelo FES a essas entidades, o que deu grau maior de exatidão à quantificação dessas ações e serviços de saúde do Estado.

Os recursos transferidos para HEMOPE, UPE e DEFN oriundos do Fundo Estadual de Saúde, fazem parte da Programação Anual de Saúde e do Plano Estadual de Saúde 2012-2015. Tais recursos têm o objetivo de financiar as ações e serviços nas referidas unidades assistenciais, sendo registrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, propiciando o conhecimento da realidade da rede assistencial existente, sua potencialidade e capacidade instalada. Ressaltamos, ainda, a existência do Planejamento Orçamentário Anual (POA) em cada equipamento de Saúde.



9.8. Equívoco na inscrição do total dos Restos a Pagar Processados, ao final de 2015, no valor de R\$ 151.968.233,83 como aplicação em serviços de saúde (item 7.5.2)

Segundo entendimento do Tribunal de Contas do Estado, para as despesas liquidadas pelas unidades orçamentárias UPE, HEMOPE e DEFN, tem-se que verificar a disponibilidade de recursos na fonte 0271, pois essa indica os recursos ordinários oriundos do FES-PE que financiaram as despesas em ações e serviços públicos de saúde realizados pelas referidas unidades orçamentárias. Ao final de 2015, a disponibilidade de recursos na fonte 0271, nas referidas UGs, cujas despesas foram consideradas no demonstrativo de saúde, bem como os valores inscritos em restos a pagar processados nessas despesas, e os valores desses restos a pagar desconsiderados como aplicação em saúde foram os demonstrados na Tabela 14 a seguir:

Tabela 14: Valor a ser desconsiderado como aplicação em saúde Em R\$ 1,00

Ugs da UPE, HEMOPE e Distrito Estadual de Fernando de Noronha – DEFN	Disponibilidade Financeira na Fonte 0271 ao final de 2015 na UG	Valor de RPP inscritos ao final de 2015	Valor a ser desconsiderado como aplicação em Saúde
440702 – FESP – UPE	(9.087.445,42)	4.292.721,68	4.292.721,68
440714 – Hospital Universitário Osvaldo Cruz – HUOC	430.125,99	316.786,43	-
530101 – HEMOPE	(3.288.111,84)	1.150.390,61	1.150.390,61
610601 – DEFN	(525.793,83)	91,99	91,99
Total		5.759.990,71	5.443.204,28

Fonte: e-Fisco

Nota: Quando da disponibilidade negativa, são desconsiderados os Restos a Pagar Processados – RPP até o limite do saldo invertido da fonte 0271 na referida UG.

Do total de restos a pagar processados - RPP inscritos ao final de 2015 nas UGs mencionadas na Tabela anterior, apenas os do HUOC, no valor de R\$ 316.786,43, é que deverão ser considerados como aplicação em saúde total, em razão de ter havido saldo financeiro mesmo após a inscrição do referido valor em restos a pagar processados. Os R\$ 5.443.204,28 restantes não deverão ser considerados como aplicação em ações e serviços públicos de saúde.



Logo, o valor total dos Restos a Pagar Processados inscritos ao final de 2015, que deverá ser desconsiderado como aplicação em serviços de saúde, é o de R\$ 151.968.233,83, resultante do somatório de R\$ 146.525.029,55, provenientes das UGs do FES-PE, e de R\$ 5.443.204,28, provenientes das UGs da UPE, HEMOPE e Distrito Estadual de Fernando de Noronha – DEFN.

Dessa forma, a informação apresentada pelo Estado de Pernambuco, no Balanço Geral de 2015, da aplicação de 16,24% dos recursos oriundos de impostos em ações e serviços públicos de saúde, após os ajustes realizados, deveria ser, no entendimento do TCE/PE, de 15,31%, alcançando o percentual mínimo de 12%, exigido pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, em seu artigo 6º.

Em resposta ao Relatório da Corte de Contas do Estado, a Secretaria de Saúde de Pernambuco informa que reconhece o equívoco da inscrição no exercício de 2015, e que, para os exercícios subsequentes, a prática não será mais adotada.

Contudo, como afirmado no relatório, o fato acima citado não compromete a cumprimento da aplicação mínima de recursos destinados à Saúde (12%), atendendo assim o exigido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

9.9. Decréscimo de quantitativo de leitos hospitalares por grupo de habitantes, além de estar abaixo da meta definida pelo Ministério da Saúde (item 7.6.1)

Os dados do TCE/PE informam que houve um decréscimo de 1,11% em quantidade de leitos no Estado, quando comparados os dados do exercício sob exame (2015) com os do ano anterior. Esse percentual de decréscimo resultante, quando decomposto, revelou reduções mais significativas nos grupos de leitos clínicos (3,05%) e de leitos cirúrgicos (2,43%), contra aumentos no número de leitos classificados no grupo denominado “hospital-dia” (5,28%).

O dado “quantitativo de leitos SUS”, quando confrontado com a população do estado (9.345.173 habitantes, segundo estimativas do IBGE para 2015), perfaz um quociente de 1,98 leito 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.

Em resposta ao questionamento, o Governo de Pernambuco esclarece que o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) é uma ferramenta que deve ser utilizada para o monitoramento da disponibilidade dos serviços e da capacidade operacional desses estabelecimentos. Ajustes devem ser realizados em função da ativação e desativação de leitos, sobretudo no que diz respeito à informação relacionada aos leitos operacionais, aos que estão de fato em condições de serem utilizados pelos usuários que necessitam de internamento, e às adequações às normas contidas nas Resoluções de Diretoria Colegiada vigentes, que podem contribuir a fim de reduzir o quantitativo para o cumprimento das regras.

A boa gestão do CNES implica na atualização constante e periódica do quantitativo de leitos por especialidades, com a desativação dos leitos não operacionais e a migração dos leitos para especialidades que tenham uma demanda superior à capacidade instalada, reduzindo assim a baixa taxa de ocupação de alguns estabelecimentos hospitalares.

É importante relacionar de forma complementar à informação acima, que, em relação ao quantitativo de internamentos realizados nos estabelecimentos sob a gestão estadual, observou-se um aumento de 2,5% quando comparados os quantitativos de internações de 2014 e 2015, respectivamente 359.138 e 368.127 internações, conforme consulta realizada no dia 04/01/2017 no sistema DATASUS, SIH/SUS, a despeito da redução do quantitativo total de leitos de internação.

9.10. Grau de concentração de recursos (leitos) na RMR frente às demais áreas permanece elevado para as especialidades de Cardiologia, Neurologia e Oncologia. Para a especialidade de Obstetrícia Clínica, o número de leitos no Interior chega a



oferecer uma relação quatro vezes mais favorável à gestante que resida no Interior do que na RMR (item 7.6.3)

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 apenas. Por outro lado, persiste uma considerável discrepância de oferta para Oncologia, Neurocirurgia, Pediatria e Cardiologia, 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 do Interior que lhe seja mais próximo, dada a oferta diminuta de leitos nesses locais.

Outrossim, o referido Relatório concluiu que a concentração de leitos na RMR permanece também sobre algumas especialidades clínicas, tais como Neurologia e Oncologia (de forma predominante) e em Cardiologia (em menor proporção). Assim, ao longo de 2015, as disparidades em leitos de especialidades clínicas permanecem construindo uma oferta de leitos significativamente superior na RMR em relação às demais áreas. Para a especialidade de Obstetrícia Clínica, a relação é inversa: o número de leitos no Interior chega a oferecer uma relação quatro vezes mais favorável à gestante que resida no interior do que na RMR.

Em resposta ao questionamento sobre a concentração de recursos (leitos) nas especialidades cirúrgicas de oncologia, neurocirurgia, pediatria e cardiologia e nas especialidades clínicas de neurologia, oncologia e cardiologia, esclarecemos inicialmente que a população residente nos 15 municípios que compõem a Região Metropolitana (RM) é de 3.917.252 habitantes do total de 9.345.172 habitantes em todo o Estado, o que corresponde a quase 42% do total, como se observa na Tabela 15 a seguir. Assim sendo, a oferta de serviços de saúde deve ser proporcional a esse quantitativo. Soma-se a isso a concentração histórica dos grandes hospitais de maior complexidade nessa região.



Tabela 15: Estimativa da população dos municípios da RD Metropolitana e do estado de Pernambuco 2014-2016.

Municípios da RD Metropolitana	2014	2015	2016
260005 Abreu e Lima	98.198	98.602	98.991
260105 Araçoiaba	19.575	19.815	20.047
260290 Cabo de Santo Agostinho	198.383	200.545	202.637
260345 Camaragibe	152.838	154.054	155.229
260545 Fernando de Noronha	2.887	2.932	2.975
260680 Igarassu	110.918	112.466	113.957
260720 Ipojuca	89.664	91.339	92.966
260760 Ilha de Itamaracá	24.414	24.888	25.347
260775 Itapissuma	25.516	25.802	26.074
260790 Jaboatão dos Guararapes	680.943	686.122	691.126
260940 Moreno	60.434	61.018	61.578
260960 Olinda	388.821	389.493	390.145
261070 Paulista	319.768	322.730	325.591
261160 Recife	1.608.489	1.617.182	1.625.584
261370 São Lourenço da Mata	109.296	110.264	111.198
Total RD Metropolitana	3.890.144	3.917.252	3.943.445
Total Pernambuco	9.277.670	9.345.172	9.410.522

Fonte: IBGE.

Nota: Dados extraídos em 04/01/2017.

Entretanto, ações como: ampliação de leitos no Hospital Regional do Agreste, inclusive de UTI; inauguração do Hospital Mestre Vitalino, com a implantação de serviço de neurologia e cardiologia, bem como previsão de implantação de Oncologia clínica e cirúrgica; e contratação de serviços especializados na rede complementar, constituíram-se como relevantes para descentralizar, interiorizar e regionalizar serviços de saúde estratégicos nas áreas de vazios assistenciais no interior do Estado.

Ressalta-se que também foi ampliada a oferta de serviços ambulatoriais especializados, de acordo com o Plano Diretor de Regionalização.

Entretanto, a prestação de serviços de alta complexidade pelo Sistema único de Saúde (SUS) se dá pelo cumprimento de uma série de exigências pelo Ministério



da Saúde, que incluem desde o perfil epidemiológico, base populacional, aparato tecnológico, serviços de apoio diagnóstico e a pactuação com os municípios nas esferas das instâncias colegiadas CIR e CIB. Além disso, constitui-se um importante limitador a escassez de recursos humanos especializados, como neurologistas, neurocirurgiões, cirurgiões cardíacos, cirurgiões oncológicos e oncologistas clínicos essenciais para a implantação de serviços no interior do Estado.

Toda a infraestrutura necessária encontra-se concentrada na I Região de Saúde, o que justifica a concentração da oferta de leitos na Região Metropolitana (ver Tabelas 16 e 17).

Tabela 16: Número de leitos SUS disponíveis na rede estadual por natureza e tipo de leito, segundo gestão Pernambuco 2014-2015.

Natureza do leito Tipo de leito	Gestão Estadual + Dupla			Gestão Municipal			Total de Leitos		
	dez/14	dez/15	Δ% 15/14	dez/14	dez/15	Δ% 15/14	dez/14	dez/15	Δ% 15/14
Público	7.122	6.969	-2,15	4.968	5.062	1,89	12.090	12.031	-0,49
Cirúrgico	2.067	2.027	-1,94	652	649	-0,46	2.719	2.676	-1,58
Clínico	2.176	2.032	-6,62	2.049	2.077	1,37	4.225	4.109	-2,75
Complementar	720	703	-2,36	68	59	-13,24	788	762	-3,30
Obstétrico	709	673	-5,08	1.098	1.105	0,64	1.807	1.778	-1,60
Pediátrico	685	708	3,36	1.012	1.021	0,89	1.697	1.729	1,89
Outras Especialidades	618	668	8,09	89	151	69,66	707	819	15,84
Hospital/DIA	147	158	7,48	0	0	0,00	147	158	7,48
Privado	681	476	-30,10	1.988	1.876	-5,63	2.669	2.352	-11,88
Cirúrgico	214	152	-28,97	347	280	-19,31	561	432	-22,99
Clínico	170	126	-25,88	446	395	-11,43	616	521	-15,42
Complementar	109	67	-38,53	3	3	0,00	112	70	-37,50
Obstétrico	71	40	-43,66	159	152	-4,40	230	192	-16,52
Pediátrico	96	91	-5,21	185	183	-1,08	281	274	-2,49
Outras Especialidades	21	0	-100,00	846	861	1,77	867	861	-0,69
Hospital/DIA	0	0	0,00	2	2	0,00	2	2	0,00
Filantropico	2.677	2.794	4,37	1.390	1.348	-3,02	4.067	4.142	1,84
Cirúrgico	810	837	3,33	362	362	0,00	1.172	1.199	2,30
Clínico	716	758	5,87	428	387	-9,58	1.144	1.145	0,09
Complementar	290	331	14,14	100	100	0,00	390	431	10,51
Obstétrico	164	186	13,41	216	219	1,39	380	405	6,58
Pediátrico	378	375	-0,79	106	102	-3,77	484	477	-1,45
Outras Especialidades	265	253	-4,53	173	173	0,00	438	426	-2,74
Hospital/DIA	54	54	0,00	5	5	0,00	59	59	0,00

Fonte: CNES.

Nota: Dados extraídos em 04/01/2017.



Tabela 17: Número de internamentos total do Estado e na RD Metropolitana por tipo de gestão, segundo ano de internamento Pernambuco, 2014-2015.

Gestão	Internamento Total			Internamento na RD Metropolitana		
	dez/14	dez/15	Δ% 15/14	dez/14	dez/15	Δ% 15/14
Estadual	359.138	368.127	2,50	255.015	256.490	0,58
Municipal	191.990	173.030	-9,88	85.897	79.302	-7,68
Total	551.128	541.157	-1,81	340.912	335.792	-1,50

Fonte: SIH/SUS.

Nota: Dados extraídos em 04/01/2017.

Cumprе ressaltar que a implantação de cursos de nível superior, a exemplo de cursos de medicina no interior do Estado, além de residências médicas e multiprofissionais, e as qualificações das unidades hospitalares da rede estadual podem contribuir para a redução da desigualdade da disponibilidade de recursos humanos especializados entre a Região Metropolitana e o interior do Estado, a partir da própria formação dos profissionais, como também na possibilidade de fixação desses profissionais nos municípios maiores e na capacidade de atraí-los da capital para o Interior, a fim de atuarem em serviços melhor estruturados.

Em relação à observação do maior quantitativo de leitos no interior do Estado para obstetrícia clínica, a quase totalidade desses leitos para o atendimento ao risco habitual deve-se ao fato de que parte desses leitos estão alocados em unidades mistas e hospitais de pequeno porte, sob gestão municipal, que conceitualmente devem disponibilizar leitos das especialidades básicas, o que necessariamente não faz aumentar a produção de partos diante da dificuldade de compor a escala mínima necessária para o funcionamento ininterrupto de uma maternidade.

9.11. Recomendação de relatórios anteriores – Parecer Prévio das Contas do Governador – exercícios 2012 e 2013 (status: implementada parcialmente): Concretizar ações no sentido de melhorar a distribuição dos recursos da Saúde, com atenção especial às áreas deficitárias da região interiorana do Estado,



notadamente no que se refere a leitos e equipamentos hospitalares (item 12.4)

Vinculada à temática, o Tribunal de Contas expôs no capítulo “12. Monitoramento das Recomendações” uma recomendação emanada do Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 e 2013 (Processo TC1301899-1 e 1402078-6) no sentido de concretizar ações para melhorar a distribuição dos recursos da Saúde, com atenção especial às áreas deficitárias da região interiorana do Estado, notadamente no que se refere a leitos e equipamentos hospitalares.

Como demonstrado no item 9.10 deste Relatório, a oferta de serviços de saúde deve ser proporcional ao número de habitantes. Portanto, a concentração de leitos na Região Metropolitana do Recife explica-se porque a população residente nos 15 municípios integrantes do Grande Recife corresponde a quase 42% do total de habitantes do Estado de Pernambuco.

Entretanto, conforme também já pontuado, ações relevantes estão sendo desenvolvidas para descentralizar, interiorizar e regionalizar serviços de saúde estratégicos nas áreas de vazios assistenciais no interior do Estado.

Diante do contexto apresentado, as diretrizes recomendadas pelo Tribunal de Contas, em exercícios anteriores, e reiteradas em 2015, estão sendo devidamente implementadas.

10. PUBLICIDADE (Capítulo 8)

10.1. Despesas Totais com Publicidade e Propaganda

Em relação à despesa com publicidade, apesar de inexistir qualquer descumprimento do percentual do limite estipulado para o gasto com o tema no exercício de 2015, os valores de despesas processadas (e-Fisco) a título genérico de publicidade, no âmbito da Administração Direta - Poder Executivo e Indireta - Dependentes do Estado em 2015, somam R\$ 64.973.769,71, como apresentado na Tabela 18 a seguir:



Tabela 18: Despesas totais de Publicidade por tipo de Administração Pública do Poder Executivo em 2015

Em R\$

Tipo de Administração do Poder Executivo	2015
Direta	R\$ 56.989.414,40
Indireta Dependente	R\$ 7.984.355,31
Total	R\$ 64.973.769,71

Fonte: Consulta ao e-Fisco em 25/10/2016.

Nota: Tabela elaborada pela Equipe de Informações Estratégicas da SCGE.

Porém, devem ser acrescentados a esses valores da Tabela 18 para a Administração Direta, R\$ 68.843,00, e, para Indireta, R\$ 171.006,00, devido aos erros de classificação encontrados em rubricas estranhas ao cálculo nos registros feitos pelo Estado, sendo incluídos nos valores exibidos na Tabela 19. Essa correção de valor segue orientação dada pelo TCE/PE.

Ademais, vale frisar que o Tribunal de Contas de Pernambuco, no Processo nº 1402078-6 (Pag. 41) referente à prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco - exercício financeiro de 2013, acatou a defesa do Estado relativa a não subordinação dos outros Poderes ao Executivo, havendo o mesmo pleito prosperado em 2014, como transcrito a seguir:

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.

Nesse sentido, não devem estar na apuração do limite legal os gastos com publicidade realizados pela Assembleia Legislativa (ALEPE), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE).

Considerando estarem esses Órgãos e Poderes desprovidos de verificação de quaisquer limites, e visando a que nenhum desses figure como não alcançável por limites de gastos na área de Publicidade, sugere-se que o Tribunal expeça provocação à Assembleia Legislativa com vistas a uma eventual revisão da Lei Estadual nº 12.746/2005, no interesse de definir, de forma expressa, limites



percentuais específicos por Poder, conjugadas ainda as respectivas Unidades Gestoras vinculadas, revendo o limite percentual a ser permitido ao Poder Executivo devido à segregação daqueles Poderes no cálculo.

Nesse sentido, levando em consideração a Lei em questão e a jurisprudência dessa Corte de Contas, as despesas com publicidade liquidadas pelos órgãos que compõem a Administração Direta do Poder Executivo e Indireta Dependentes, para cômputo do limite de gasto com publicidade, somam R\$ 65.213.618,71, como apresentado na Tabela 19, a seguir, divergindo do resultado apresentado no Relatório de Análise da Prestação de Contas de 2015 do TCE (Tabela de Gastos com publicidade no e-Fisco, pág. 286), onde se consideram todos os Poderes da Administração Direta e Indireta Dependente, totalizando R\$ 68.450.787,16.

Tabela 19: Despesas totais de Publicidade após ajuste de classificação

Tipo de Administração	TCE(R\$)	SCGE (R\$)
Direta Poder Executivo	-	R\$ 57.058.257,40
Direta Todos os Poderes	R\$ 60.295.425,85	-
Indireta Dependente	R\$ 8.155.361,31	R\$ 8.155.261,31
Total	R\$ 68.450.787,16	R\$ 65.213.518,71

Fonte: Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado referente ao exercício de 2015 (Processo TC nº 1610 0001-0 - Exercício 2015) e Consulta ao e-Fisco em 25/10/2016.

Nota: Tabela elaborada pela Equipe de Informações Estratégicas da SCGE.

Após ajustes, deve-se refazer o cálculo para fins de julgamento das contas do Governo de Pernambuco quanto ao comprometimento do limite de gastos com publicidade da Administração Direta do Poder Executivo, conforme Tabela 20 a seguir:



Tabela 20: Verificação do cumprimento do limite de gasto com publicidade da Administração Direta do Poder Executivo

	Em R\$
Gastos totais na área de Publicidade da Admin. Direta do Poder Executivo	57.058.257,40
(-) Divulgação Oficial	9.418.687,30
(-) Promoção do turismo	-
(-) Camp. De regulação e fiscalização dos serviços delegados da Adm. Direta	-
(-) Campanha Educativa na área de saúde Pública da Adm. Direta	-
(-) Camp. Educativas na área de defesa e preservação ecológica da Adm. Direta	-
(-) Camp. Educativas de segurança no trânsito e prevenção à violência da Adm. Direta	-
= Gastos com publicidade e propaganda da Adm. Direta	47.639.570,10
(+) Camp. Educativas e de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados da administração Indireta financiados com recursos do Tesouro	36.964,37
= Total de gastos com publicidade e propaganda consideradas na Adm. Direta do Poder Executivo	47.676.534,47
Limite Legal (1% da RCL atualizada pelo IPCA de 2014)	204.469.513,49
% de Comprometimento	23,32%

Fonte: Consulta ao e-Fisco em 25/10/2016.

Nota: Tabela elaborada pela Equipe de Informações Estratégicas da SCGE.

Considerando que o limite legal da despesa de Publicidade da Administração Direta do Poder Executivo, conforme a Lei já mencionada, é de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) atualizada pelo IPCA, o volume com publicidade institucional da referida despesa, em 2015, foi de 0,2332% da RCL de 2014 atualizada pelo IPCA, alcançando 23,32% do limite legal. Desse modo, o valor apresentado pelo Tribunal de Contas – 0,2475% da RCL de 2014 atualizada - diverge do resultado elaborado pela SCGE.

Quanto à análise do cumprimento do limite de publicidade da Administração Indireta Dependente, conforme explicitado anteriormente na Tabela 19, a despesa total de publicidade, após o ajuste em 2015, foi de R\$ 8.155.361,31. Esse resultado foi obtido por meio de consulta ao sistema e-Fisco, somando-se as despesas de publicidade da Administração Indireta contabilizadas em rubricas estranhas ao cálculo, no valor de R\$ 171.006,00, classificadas incorretamente no item 3.3.90.92.39, verificado através de teste de conferência.



Tabela 21: Monitoramento do Atendimento ao Limite Legal com Despesas de Publicidade da Administração Indireta Dependente

Entidade	Dispêndio com publicidade e propaganda em 2015 (R\$)	Receita em 2014 (R\$)	Receita 2014 atualizada até 31/dez/15 (R\$)	Relação % entre o dispêndio e a receita
DEFN	1.854,00	18.796.517,05	20.802.763,30	0,009%
DETRAN	9.085,20	343.356.008,26	380.004.111,80	0,002%
EMPETUR	15.000,00	10.075.175,66	11.150.549,53	0,135%
HEMOPE	250,00	1.564.793,61	1.731.811,86	0,014%
IPA	3.050,76	8.191.556,12	9.065.881,86	0,034%
IRH-PE	59.143,40	226.986.263,15	251.213.641,95	0,024%
JUCEPE	9.950,00	19.009.247,85	21.038.199,92	0,047%
UPE	10.704,10	5.842.002,29	6.465.548,40	0,166%

Fonte: Consulta ao e-Fisco em 25/10/2016.

Nota: Tabela elaborada pela Equipe de Informações Estratégicas da SCGE.

Do total da despesa com publicidade (R\$ 8.155.361,31), o montante relativo para fins do cumprimento do limite legal com publicidade em 2015 foi de R\$ 109.037,46. Tal cálculo é resultado das despesas classificadas na natureza de despesa 3.3.90.39.92 e 3.3.90.92.92 de Publicidade e Propaganda, de acordo com a Lei Estadual nº 12.746/05. Desse modo, é possível realizar detalhamento por entidade, a fim de demonstrar o atendimento individualizado, conforme Tabela 21 anterior.

Por fim, no âmbito da Administração Indireta Dependente, em comparação com o Tribunal de Contas, o volume com publicidade institucional em 2015 apresentou apenas a JUCEPE com a mesma relação percentual entre o dispêndio e a receita própria da entidade, já que a Corte de Contas não considerou no cálculo apenas a fonte 0241 - Recursos Próprios - Adm. Indireta, incluindo outras fontes de recursos como receita própria na conferência.

Face ao exposto, conclui-se que a Administração Direta do Estado figurou dentro do limite de 1% que lhe é imposto. Na Administração Indireta dependente,



nenhuma das oito entidades que despendeu com publicidade institucional em 2015 superou o limite de 1% de suas receitas próprias.

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

A Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, estabelece que 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).

Considerando a necessidade de avaliar a melhor solução para o equacionamento do *deficit* do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, foram realizados, ao longo dos últimos anos, estudos pela Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (FUNAPE), acompanhados pela Secretaria de Administração do Estado (SAD), os quais apontam que o melhor modelo estruturador do regime previdenciário é o que além de segregar massas, via implementação de um fundo em 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.



11.1. O Regime de Previdência Complementar não entrou em funcionamento até o exercício de 2015, e, por conseguinte, o FUNAPREV ainda não foi implantado (item 9.1)

O Tribunal de Contas do Estado novamente menciona a não implantação do FUNAPREV, bem como do Regime de Previdência Complementar, pontos sobre os quais o Governo do Estado de Pernambuco já houvera se posicionado, tendo em vista a necessidade de implantação pela União de entidade multipatrocinada de previdência complementar, a ser denominada de PrevFederação.

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 transformação da Funpresp-Exe (entidade de previdência complementar dos servidores federais do Poder Executivo) em entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, capaz de permitir a adesão de Estados e Municípios a planos de benefícios por ela geridos. Para tanto, foi encaminhado pela Presidência da República o PL nº 6088/2016 ao Congresso Nacional, propondo alterações na Lei Federal nº 12.618/2012, a qual instituiu a Previdência Complementar no âmbito da União, cuja aprovação é esperada para o primeiro semestre de 2017.

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 última 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.

11.2. Os repasses da Dotação Orçamentária Específica não deveriam ser registrados como Receitas Intraorçamentárias, conforme se depreende da Portaria STN 533/2014 (item 9.2.1)

A Corte de Contas aduziu que os repasses da Dotação Orçamentária Específica (DOE) não deveriam ser registrados como Receitas Intraorçamentárias, conforme se depreende da Portaria STN nº 533/2014, registrando ainda que a inclusão dos repasses da DOE como Receitas Intraorçamentárias compromete a apuração do Resultado Previdenciário, que “deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS”.

Sobre este item é importante esclarecer que as receitas registradas no FUNAFIN, decorrentes dos repasses da Dotação Orçamentária Específica, são consideradas receitas orçamentárias para todos os efeitos fiscais e legais, em consonância com o fato de que as despesas correspondentes às mesmas obrigações são tratadas como despesas orçamentárias, em atendimento à Lei Complementar nº 28/2000, que estabelece:

“Art. 4º Para fins do disposto nesta Lei Complementar entender-se-á como:

(...)

XV - Dotação Orçamentária Específica: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias ao



pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários”.

Nesse sentido, o Acórdão publicado em 30/07/2015, no Diário Eletrônico do TCE/PE, relativo ao Processo nº 1503323-5, reiterou a utilização do procedimento da execução orçamentária da DOE, até que fosse realizada a alteração da referida Lei Complementar.

11.3. O Resultado Previdenciário Negativo de 2015 (R\$ 1,74 bilhão) apresentou crescimento real de 10,43% acima da inflação (item 9.2.2)

O TCE/PE, no subitem 9.2.2 – Resultado Previdenciário (sem Despesa Orçamentária Específica - DOE) 2015/2014 -, enaltece o resultado previdenciário negativo de R\$ 1,74 bilhão, o qual, em comparação com o do exercício de 2014, apresenta crescimento nominal de 22,22% e real de 10,43% (descontada a inflação pelo IPCA). Tal crescimento, conforme sinalizado nas avaliações atuariais dos exercícios anteriores, é esperado para um sistema previdenciário em regime financeiro de repartição simples, com relação ativos/(aposentados e pensionistas) igual a 1,2, 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 46,4 anos.

11.4. O incremento das Despesas Previdenciárias Líquidas (12,20%) revela-se superior ao da Receita Corrente Líquida (6,35%), culminando no aumento do percentual de comprometimento dessas despesas frente à RCL (item 9.2.3)

No tocante à evolução da despesa previdenciária líquida /Receita Corrente Líquida – 2006/2015 -, o relatório do TCE ressalta que, no período de 2006 a 2015, o comprometimento da Despesa Previdenciária Líquida frente à RCL do Estado,



após atingir 16,2% em 2006, manteve-se em torno de 14% a 15% entre 2008 a 2013, apresentando, em seguida, tendência crescente, passando de 14,9% em 2013 para 15,9% em 2014, atingindo 16,7% em 2015.

Observa-se que a elevação do comprometimento coincide com o período da crise fiscal que atinge os entes federativos, proveniente da situação econômica do país, gerando crescimento da RCL em percentuais inferiores aos observados anteriormente. Tal situação conjuntural levou a relação Despesa Previdenciária Líquida / RCL a patamar semelhante ao observado em 2006, o que, espera-se, será revertido no futuro, quando da retomada do crescimento econômico.

11.5. Quanto aos investimentos do RPPS/PE, o saldo final em 2015 quase triplicou, se comparado a 2014. Porém, os rendimentos auferidos em 2015 (R\$ 10,33 milhões) apresentaram redução no montante de R\$ 4,23 milhões, frente aos rendimentos auferidos no exercício anterior (R\$ 14,56 milhões) (item 9.2.3)

Ao discorrer sobre o comportamento dos investimentos, o Tribunal alertou para a redução dos rendimentos em 2015 – cerca de R\$ 4,23 milhões em relação ao exercício anterior, podendo ser visualizados nos Quadros a seguir:

Quadro 15: Resultado das Aplicações Financeiras - 2014

Mês/Ano	Saldo R\$		
	Final Mês	Médio	Rendimentos
Jan-14	R\$ 171.104.880,82	R\$ 207.611.402,77	R\$ 635.294,98
Fev-14	R\$ 28.458.602,36	R\$ 309.534.938,34	R\$ 3.364.766,88
Mar-14	R\$ 287.776.784,32	R\$ 345.614.010,31	R\$ 2.619.584,59
Abr-14	R\$ 202.388.412,45	R\$ 313.437.297,67	R\$ 2.986.672,64
Mai-14	R\$ 98.933.657,66	R\$ 191.983.974,88	R\$ 2.253.997,98
Jun-14	R\$ 31.419.225,78	R\$ 75.427.730,53	R\$ 541.699,33
Jul-14	R\$ 48.515.767,62	R\$ 71.504.002,90	R\$ 692.005,64
Ago-14	R\$ 13.528.014,38	R\$ 23.791.623,33	R\$ 296.319,41
Set-14	R\$ 17.882.724,46	R\$ 31.690.109,01	R\$ 163.732,26
Out-14	R\$ 19.429.142,68	R\$ 39.293.334,30	R\$ 398.774,36
Nov-14	R\$ 10.755.312,10	R\$ 29.541.366,71	R\$ 275.722,43
Dez-14	R\$ 48.786.937,18	R\$ 40.930.896,90	R\$ 333.386,17
Total Acumulado			R\$ 14.561.956,67

Fonte: Elaboração FUNAPE.



Quadro 16: Resultado das Aplicações Financeiras - 2015

Mês/Ano	Saldo R\$		
	Final Mês	Médio	Rendimentos
Jan-15	R\$ 70.800.628,73	R\$ 73.622.751,61	R\$ 720.328,75
Fev-15	R\$ 89.362.927,63	R\$ 93.233.139,73	R\$ 793.554,71
Mar-15	R\$ 85.878.468,53	R\$ 104.906.092,74	R\$ 974.280,75
Abr-15	R\$ 57.520.656,67	R\$ 93.343.248,95	R\$ 929.632,00
Mai-15	R\$ 31.822.838,12	R\$ 71.234.225,24	R\$ 694.960,14
Jun-15	R\$ 34.192.443,98	R\$ 76.555.484,82	R\$ 701.427,35
Jul-15	R\$ 121.637.490,66	R\$ 56.520.682,27	R\$ 538.443,21
Ago-15	R\$ 32.246.622,00	R\$ 41.240.689,84	R\$ 447.747,49
Set-15	R\$ 69.002.504,80	R\$ 64.246.553,25	R\$ 538.783,84
Out-15	R\$ 92.060.671,02	R\$ 93.969.371,57	R\$ 1.221.786,97
Nov-15	R\$ 89.039.688,81	R\$ 92.889.863,16	R\$ 984.730,29
Dez-15	R\$ 140.533.086,16	R\$ 152.848.897,69	R\$ 1.780.455,48
Total Acumulado			R\$ 10.326.130,98

Fonte: Elaboração FUNAPE.

Face aos dados dispostos acima, deve-se enaltecer que cerca de 81,4% do resultado de 2014 foi gerado no primeiro semestre daquele ano, quando o FUNAFIN chegou a ter saldo médio mensal superior a R\$ 300 milhões. A partir do segundo semestre de 2014, o saldo médio foi reduzido em função da diminuição no repasse da DOE, chegando a apresentar, em agosto, o pior resultado, cerca de R\$ 23,8 milhões. Portanto, a diferença apontada foi gerada pela expressiva redução de valores disponíveis para aplicações financeiras.

11.6. O Balanço Atuarial do RPPS/PE, em 31.12.2015, registra um *deficit* atuarial de R\$ 187,65 bilhões (item 9.3.2)

O TCE chama a atenção para o *deficit* atuarial de R\$ 187,65 bilhões apresentado no Balanço Atuarial do RPPS/PE – 2015. Ressalte-se que esse resultado expressa a diferença entre o valor presente das contribuições e o valor presente do passivo atuarial.

Quando comparado com o resultado de 2014 (R\$ 175,50 bilhões), vislumbra-se um aumento nominal de R\$ 12,15 bilhões e uma redução real de 6,92% (IPCA de 10,67%). Tal decréscimo, em termos reais, é consequência da variação das



remunerações e benefícios previdenciários, entre 2015 e 2014, em percentuais inferiores ao da inflação (IPCA), diferentemente do que vinha ocorrendo nos exercícios anteriores.

11.7. Há 19.387 servidores na iminência da aposentadoria, exigindo-se a cobertura imediata das obrigações referentes a esses servidores e impactando diretamente nos custos das Provisões de Benefícios Concedidos (item 9.3.2)

Outra anotação realizada por essa Corte de Contas refere-se ao número de servidores na iminência de aposentadoria, gerando potencial necessidade de cobertura imediata de obrigações previdenciárias por parte do Estado.

Cabe destacar, entretanto, que a quantidade crescente de servidores que optam por retardar a passagem para a inatividade, atualmente em 19.387 ativos, denominados de iminentes na Avaliação Atuarial, afeta positivamente o resultado atuarial, na medida em que há extensão do período contributivo, com a consequente redução do período de percepção do benefício previdenciário (redução da expectativa de sobrevida).

11.8. A situação de desequilíbrio (receitas < despesas) gerará, anualmente, resultado previdenciário negativo, exigindo-se maiores dispêndios do Tesouro no período de 2025 a 2045 - em torno de R\$ 4 bilhões por ano (item 9.3.3)

As projeções de receitas e despesas constantes no subitem 9.3.3 – Projeções atuariais –, entre os exercícios de 2016 e 2091, retratam a hipótese adotada de que os novos servidores não ficarão vinculados ao FUNAFIN, mas, sim, ao FUNAPREV, conforme previsão contida na Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual nº 258/2013. Daí resulta a redução e posterior extinção (em 2054) das receitas de contribuição previdenciária ao FUNAFIN, enquanto a despesa previdenciária tem



trajetória que reflete a dinâmica etária da massa de ativos e inativos vinculados ao Fundo, com ápice em 2025.

O Fundo Financeiro – FUNAFIN é atuarialmente e financeiramente deficitário, uma vez que o total de ingresso de recursos é inferior ao volume de dispêndio, cabendo aos Poderes do Estado repassar, através da Dotação Orçamentária Específica – DOE, o montante suficiente para equacionar o *deficit* financeiro.

Todavia, com a implementação do FUNAPREV e da Previdência Complementar para os novos servidores, como já mencionado, o sistema passará, a longo prazo, a ser equilibrado, ficando o FUNAFIN tão somente para gerir as receitas e despesas previdenciárias dos Militares do Estado.

11.9. A remuneração média dos servidores ativos teve um acréscimo de 7,93% (em valor nominal), mas ainda inferior aos índices de inflação do ano de 2015, medidos pelo IPCA - 10,67% e INPC - 11,27% (item 9.3.5)

Quanto à redução da remuneração média dos servidores ativos entre 2014 e 2015, frente aos índices de inflação aferidos em 2015, conforme pontuado pelo TCE, deve-se realizar as seguintes ponderações:

De um ano para o outro a massa de servidores ativos é modificada por admissões e aposentadorias. A análise da variação anual da remuneração média dos servidores deve levar em consideração os novos servidores que ingressaram no exercício, naturalmente com remunerações mais baixas de início de carreira, enquanto aqueles que se aposentaram no mesmo período possuem remunerações mais altas, típicas de fim de carreira.

Feitas essas considerações, conclui-se pela impossibilidade de tecer uma comparação direta entre a variação da inflação e as remunerações médias dos servidores ativos.



11.10. O valor do benefício médio, na atual avaliação atuarial, apresentou variação de 6,65%, situando-se abaixo dos índices de inflação do ano de 2015, medidos pelo IPCA - 10,67%) e INPC - 11,27% (item 9.3.5)

Outro ponto acentuado pelo Tribunal de Contas diz respeito à variação do valor do benefício médio (6,65%) ser inferior aos índices de inflação computados em 2015 – 10,67% no IPCA e 11,27% no INPC.

Os reajustes com paridade acompanham os índices das negociações entre os servidores e o Governo. Quanto aos benefícios sem paridade no ano em tela, o reajuste é definido por portaria interministerial do Ministério da Fazenda e Previdência. Logo, torna-se inviável um comparativo de média acima ou abaixo dos índices de inflação.

11.11. Recomendação de relatórios anteriores – Parecer Prévio da Contas do Governador – exercício 2013 (status: implementada parcialmente): Adotar providências para se controlar o *deficit* atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do estado, notadamente a efetiva 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 2013, através do Processo TC nº 1402078-6, o controle do *deficit* atuarial do RPPS, especialmente com a implementação efetiva do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores.

A questão em comento já foi abordada noutro ponto deste Relatório (tópico 11.1), acerca da qual esclareceu-se que a implementação do FUNAPREV e da previdência complementar deverá ser efetivada com a transformação da Funpresp-



Exe (entidade de previdência complementar dos servidores federais do Poder Executivo) em entidade multipatrocinada de Previdência Complementar, capaz de permitir a adesão de Estados e Municípios a planos de benefícios por ela geridos.

Almeja-se, com tal propositura, equacionar o *deficit* previdenciário, porquanto o regime de capitalização vislumbra uma suficiência de custeio vitalício, devendo ser 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.

11.12. Recomendação de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador, exercício de 2012 (status: implementada parcialmente): Promover a efetiva implantação do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores, de forma a buscar a redução paulatina do *deficit* previdenciário (item 12.8)

Foi objeto de recomendação por parte do TCE, no exercício de 2012, através do Processo TC nº 1301899-1, a implementação efetiva do FUNAPREV e a instituição da previdência complementar para os novos servidores, de forma a buscar a redução paulatina do *deficit* previdenciário, mantendo-se até o momento, conforme apontamento do Tribunal de Contas, o *status* de atendimento parcial.

Conforme referido nos tópicos 11.1 e 11.11 deste Relatório, no final de 2013, com a publicação da Lei Complementar nºs 257 e 258, o Estado de Pernambuco instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e estipulou a efetiva implementação do FUNAPREV quando da entrada em funcionamento da previdência complementar. Ocorre que a previdência complementar e, conseqüentemente, o FUNAPREV ainda não entraram em funcionamento, uma vez que estamos esperando a adesão aos planos de benefícios geridos pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – Funpresp-Exe, conforme faculta a



Lei Complementar nº 257. Ressalte-se que já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6088/2016, que possibilitará aos estados e municípios a adesão à Funpresp-Exe.

11.13. Recomendação de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador- exercício de 2011 (status: implementada parcialmente): 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 (item 12.8)

Ainda no exercício de 2011, o TCE teceu recomendação quanto ao repasse de atribuições da FUNAPE a outros órgãos estaduais, especificamente sobre pagamento de inativos e pensionistas, bem como quanto ao atendimento dos prazos para repasses ao FUNAFIN, através do Processo TC nº 1202764-9, permanecendo tal recomendação como atendida parcialmente, conforme pontuado por esse Egrégio Tribunal.

Vale esclarecer, preliminarmente, que a FUNAPE já realiza, desde 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, como consequência do planejamento estratégico de 2014 e de 2015, a FUNAPE elaborou um Plano de Absorção da Gestão Previdenciária dos Poderes e Órgãos Autônomos, na modalidade “gestão indireta”. Para o novo Planejamento Estratégico da FUNAPE 2016-2019 foi definida como ação estratégica prioritária a implementação do plano de absorção. Quanto à realização dos repasses ao FUNAFIN nos prazos previstos na legislação, cabe informar que estão ocorrendo regularmente.



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 discorreu acerca da renovação intempestiva da titulação de entidades como Organização Social, durante o exercício de 2015. Foram observadas algumas situações referentes à publicação de decretos com efeitos retroativos, a saber: 1. Decreto Estadual nº 41.451/2015, publicado no D.O.E em 30.01.2015, renovou a titulação do Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, como Organização Social, retroagindo seus efeitos a 06.10.2013; 2. Decreto Estadual nº 41.805/2015, publicado no D.O.E em 06.06.2015, renovou a titulação do Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco, como Organização Social, retroagindo seus efeitos a 03.08.2014; 3. Decreto Estadual nº 41.895/2015, publicado no D.O.E em 07.07.2015, renovou a titulação da Casa do Estudante de Pernambuco - CEP, como Organização Social, retroagindo seus efeitos a 02.01.2015.

A Corte de Contas pontuou ainda sobre 3 (três) entidades que não renovaram a titulação como Organização Social de Saúde, no exercício de 2015, a saber: 1. Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife: o decreto anterior de renovação da titulação expirou em agosto de 2014 (Decreto Estadual nº 38.490, de 06.08.2012); 2. Fundação Manoel da Silva Almeida: o decreto anterior de renovação da titulação expirou em outubro de 2014 (Decreto Estadual nº 38.706, de 08.10.2012); e 3. Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde – IPAS: o decreto anterior de renovação da titulação expirou em outubro de 2014 (Decreto Estadual nº 38.718, de 15.10.2012). Em relação a essas três entidades, a Secretaria de Saúde informou em 05.01.2017 que os processos de renovação encontram-se em andamento.

De igual modo, o Capítulo 12 do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo 2014 (Monitoramento das Recomendações), referindo-se ao



Processo TC nº 1301899-1, 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.

A Secretaria da Controladoria Geral do Estado, através da publicação do Boletim n.º 023/2016, datado de 10/08/2016, orientou que todos os Órgãos e Entidades Estaduais que mantinham contrato de gestão ou termo de parceria com Organizações Sociais (OS) ou com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) deveriam cumprir a exigência quanto à requalificação dessas entidades a cada dois anos.

Por fim, ressalte-se que, 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 *deficit* 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 para as OSSs.

12.2. Registro de repasses financeiros concebidos erroneamente na conta 3.3.50.41.13 - Organização Social (item 10.2.2)

O Relatório do TCE esclarece que os repasses financeiros para entidades qualificadas como Organização Social, por meio de contrato de gestão, 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/Disp. de Exercícios Anteriores) e 4.4.50.42.13 - Organização Social (Despesa de Capital/Auxílios), tendo sido identificados repasses registrados



erroneamente na conta 3.3.50.41.13 - Organização Social (R\$ 3,96 milhões), feitos pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para as entidades Centro de Prevenção às Dependências, Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social e Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional.

Relativamente a esses repasses, verificou-se ter havido registro da natureza da despesa de forma correta, no entanto o item de gasto foi registrado de forma diversa no momento da efetivação da nota de empenho.

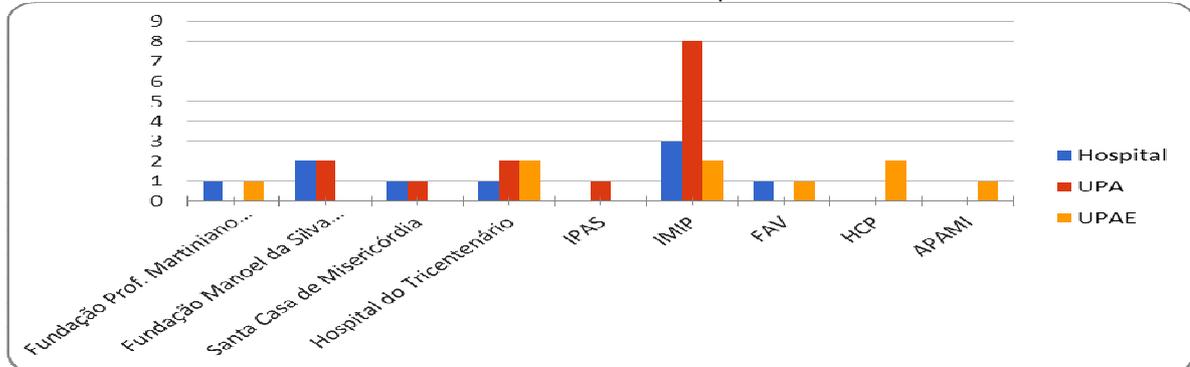
12.3. Dentre as organizações sociais de saúde, a Fundação IMIP Hospitalar recebeu o maior volume de recursos (R\$ 342,73 milhões), correspondente a 46% do valor total repassado para essas organizações em 2015 (R\$ 737,19 milhões) (item 10.2.3.1)

O Tribunal de contas apontou que, dentre as organizações sociais de saúde, a Fundação IMIP Hospitalar recebeu o maior volume de recursos (R\$ 342,73 milhões), correspondente a 46% do valor total repassado para essas organizações em 2015 (R\$ 737,19 milhões).

O maior volume de recursos repassados para a OS IMIP justifica-se pela proporcionalidade do número de unidades assumidas, ressaltando a complexidade das 03 unidades hospitalares. O IMIP é responsável por gerir 13 unidades, dentre elas os 03 hospitais metropolitanos, 08 UPAs e 02 UPAsEs, que representam 40,63% do total de unidades geridas por Organização Social no Estado de Pernambuco, conforme demonstrado no Gráfico 04 a seguir:



Gráfico 04: Quantitativo de Unidades por OSS em 2015



Fonte: Elaboração SCGE com base nas informações fornecidas pela SES.

12.4. Concentração de repasse de recursos a Organizações Sociais específicas (Item 10.2.3.2)

Posicionou-se o Tribunal de Contas a respeito dos repasses financeiros destinados às demais Organizações Sociais, exceto de saúde (R\$ 93,57 milhões), destacando que o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (CEASA-PE/OS) recebeu mais da metade dos recursos, R\$ 68,62 milhões; que o IEDES recebeu R\$ 13,79 milhões e que outras 05 organizações sociais receberam valores inferiores a esses.

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

Nesse contexto, foi identificado o seguinte:

a) Relativamente à CEASA, esclarece-se que:

a.1) A Secretaria de Educação efetuou o maior montante de repasses financeiros para a CEASA, no valor total de R\$ 47.662.765,79.



Em relação a esses repasses, saliente-se que, nos últimos 4 exercícios (2013 a 2016), houve uma diminuição gradativa na aplicação de recursos para esta finalidade, permitindo uma redução de 51,86% (R\$ 48.318.564,18).

a.2) A Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES) repassou R\$ 20.961.938,84 à Organização Social CEASA-PE, mediante o Contrato de Gestão nº 01/2015, que teve como objeto “a contratação do CEASA-PE/OS para gerir, adquirir, fazer a logística, armazenagem, fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, para as Unidades Prisionais do Estado de Pernambuco, bem como fiscalizar e monitorar o destino e uso institucional dos produtos alimentícios, através de mão de obra qualificada e especializada”.

No Plano de Ação dessa contratação realizada pela SERES, foram estipuladas as metas as serem atingidas e os recursos financeiros a serem empregados na execução do referido contrato, sendo estimado valor das despesas em R\$ 29.024.223,00, tendo a SERES tomado como referência as despesas efetuadas no primeiro semestre de 2015. Dos recursos financeiros empenhados para execução do Contrato de Gestão, foram efetivamente empregados R\$ 20.961.938,84, ou seja, do total estimado para as despesas, 72,22% foram gastos com serviços e aquisição de alimentos, portanto, 27,78% deixaram de ser despendidos pelo Governo do Estado, representando uma economia de R\$ 8.062.284,16. Observe-se que mesmo com uma redução significativa na despesa, os indicadores de desempenho permaneceram os estipulados inicialmente, não trazendo qualquer prejuízo ao cumprimento do objeto contratual.

Além da redução das despesas, pode-se destacar a significativa melhoria na produção e qualidade da alimentação servida aos apenados, resultado da adoção de uma sistemática de gestão que vai desde a elaboração a partir de um planejamento nutricional, que evita desperdícios e evita viés de insatisfação por parte do público-alvo, até a tempestividade na entrega e disponibilidade de alimentos nas unidades prisionais.



Nesse sentido, os resultados alcançados com o emprego de uma solução integrada, nesta etapa do processo de modernização destas ações, foram significativos do ponto de vista operacional, técnico e de gestão. Ressaltamos, ainda, que do total de recursos estimados, 81% (R\$ 23.489.203,35) estavam para aquisição de alimentos; desses, foram utilizados R\$ 16.720.785,33, o que representa R\$ 71% desses recursos.

b) Relativamente ao IEDES, esclarece-se que:

b.1) A Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude – SDSCJ, através da Secretaria Executiva de Políticas sobre Drogas – SEPOD, por meio dos Contratos de Gestão nº 002/2014 e 003/2014, repassou, em 2015, o montante de R\$ 7.693.496,12 para o Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES, visando à prestação de serviços, em tempo integral, dos Núcleos Regionais do Programa ATITUDE- Atenção Integral aos usuários de Drogas e seus Familiares. Tal programa também fortalece a Política de proteção integral, envolvendo parceiros no sistema de garantia e defesa de promoção e direitos, além de parceiras com organizações da sociedade civil, conselhos e diferentes órgãos governamentais municipais e estaduais.

Além disso, a SDSCJ, através dos Contratos de Gestão nº 005/2014, 006/2014 e 009/2014, também repassou recursos ao IEDES o montante total de R\$ 5.577.104,46, a fim de realizar respectivamente as ações: Coordenação do Programa Vida Nova, Coordenação do CREAS e Centro de Juventude de Santo Amaro.

Dessa forma, o total desembolsado pela SDSCJ, mediante subvenções sociais em 2015 para o IEDES, foi de R\$ 13.270.600,58.

b.2) Por sua vez, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), em 2015, repassou ao IEDES o total de R\$ 869.263,12 relativo ao Contrato de Gestão nº 004/2014 do Centro Estadual de Atenção às Vítimas de Violência – CEAV e ao Contrato de Gestão nº 007/2014 do Centro Estadual Para Combate à Homofobia -



CECH, que integram o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa (SEPP) da Secretaria Executiva de Direitos Humanos - SEDH da SJDH -, que atuam em diferentes frentes de ação de promoção e defesa dos direitos humanos.

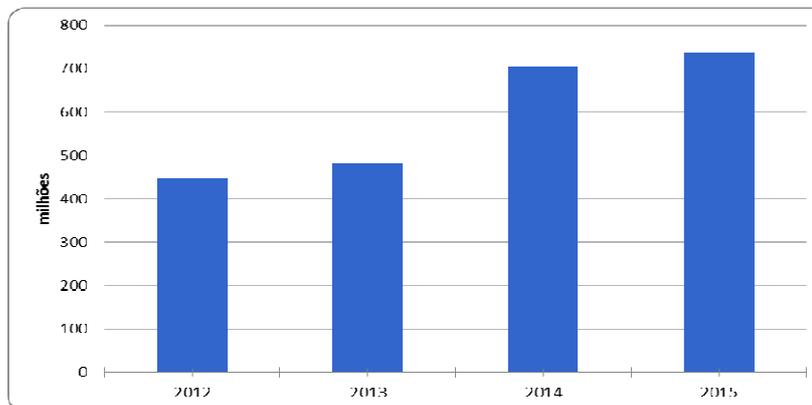
Esclarecemos, ainda, que em outubro de 2016, com a realização do Processo Seletivo Simplificado, houve a contratação da Equipe Técnica para os Programas do Sistema Estadual de Proteção à Pessoa, procedimento justificado pelo processo histórico de institucionalização da Política Estadual de Direitos Humanos, passando 04 (quatro) dos Programas a serem executados diretamente pelo Governo do Estado de Pernambuco.

12.5. Os repasses financeiros para Organizações Sociais de Saúde aumentaram de R\$ 299,92 milhões em 2011 para R\$ 732,12 milhões em 2015 (item 10.2.4.1)

O Tribunal de Contas do Estado observou que os repasses financeiros para as Organizações Sociais de Saúde aumentaram de R\$ 299,92 milhões em 2011 para R\$ 732,12 milhões em 2015.

Os gastos realizados com OSSs nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 foram respectivamente R\$ 447,82, R\$ 482,39, R\$ 705,69 e R\$ 737,12 milhões repassados para hospitais, UPAs e UPAs, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 05: Gastos realizados com OSSs de 2012 a 2015



Fonte: Elaboração SCGE com base nas informações fornecidas pela SES.



Em 2015, 09 Organizações Sociais receberam recursos para atender a 9 hospitais, 14 Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e 9 Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializado (UPAE), conforme já demonstrado no Gráfico 04 anterior.

Os acréscimos nos repasses financeiros de custeio para os hospitais entre os anos de 2012 e 2013 devem-se à inserção de mais 02 Hospitais Regionais ao modelo de gerenciamento por Organização Social, correspondendo a 91,57% do acréscimo ocorrido no período (8 meses a mais que 2012 referentes ao Hospital e Maternidade João Murilo e 2 meses referentes ao Hospital Fernando Bezerra Magalhães), bem como um percentual médio de 7,93% relativo à renegociação dos contratos segundo os índices inflacionários da Agência Nacional de Saúde (ANS).

Em 2014, o impacto foi gerado pelos fatores abaixo relacionados à Inauguração do Hospital Mestre Vitalino, no mês de junho/14, acrescendo um valor de R\$ 33,27 milhões, ou seja, 7,78% do valor gasto em 2014:

- Acréscimo de 10 meses do HFB, já que em 2012 foram computados apenas 2 meses de repasse;
- Repactuação de metas para acréscimos de serviços como hemodiálise dos pacientes das enfermarias e das emergências nos Hospitais Dom Hélder e Miguel Arraes;
- Renegociação dos contratos relativos aos índices inflacionários da ANS no percentual médio de 9,04%;
- Pagamento de *deficit* acumulado e suportado pelas unidades de 2011 a 2013, representando 3,30%, num montante de R\$ 14,12 milhões; e
- Acréscimo nas despesas de exercícios anteriores (DEA) numa média de 7,68%, o que representa 32,83 milhões, referente a novembro e dezembro de 2013.

Em 2015, o impacto foi gerado pelos fatores abaixo:



- Abertura do Hospital Mestre Vitalino, em junho de 2014, sendo computado o valor de seis meses no total de R\$ 38,67 milhões; em 2015, o orçamento foi no valor de R\$ 60,31 milhões, representando um acréscimo de R\$21,64 milhões;
- Hospital Dom Malan com acréscimo de serviço de R\$ 2,61 milhões no ano de 2015, que corresponde ao percentual de 0,67% do orçamento dos hospitais; e
- Hospital Fernando Bezerra Magalhães com acréscimo de serviço valorado em R\$ 0,53 milhões, que corresponde ao percentual de 0,12% do orçamento.

Em relação às UPAs, os acréscimos ocorridos de R\$ 0,49 milhões - de 2012 para 2013, e de R\$ 33,37 milhões - de 2013 para 2014, deram-se, principalmente, em virtude dos pagamentos de *deficit*, gerando um aumento de 92,74% de um ano para o outro; vale salientar que apesar de ter havido esse acréscimo no item de *deficit*, as despesas de novembro e dezembro de 2013 só foram pagas em 2014. Por isso, o maior impacto referente às Unidades de Pronto Atendimento aconteceu em 2014.

De 2013 para 2014, os acréscimos nos repasses financeiros para as UPAs foram gerados principalmente pelos fatores abaixo relacionados:

- Renegociação dos contratos relativos aos índices inflacionários da ANS, no percentual de 9,04%;
- Acréscimo de 168,96% no pagamento de *deficit* acumulado de 2013 para 2014, e suportado pelas unidades de 2011 a 2013, num montante de R\$ 7,11 milhões; e
- Acréscimo no pagamento de DEA de 2013 para 2014, numa média de R\$ 14,78 milhões, referente a novembro e dezembro de 2013.

De 2014 para 2015 não houve repactuação dos valores repassados, resultando num decréscimo de 0,77% em relação ao ano anterior.

Em relação às UPAs, inauguradas a partir de 2013, observa-se que ao



longo desse período os acréscimos ocorridos de R\$ 62,71 milhões representam 355,42% de 2013 para 2014. O acréscimo ocorreu devido à abertura das seguintes Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada: Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Belo Jardim, Limoeiro, Salgueiro e Serra Talhada. Além disso, as despesas da UPAE Caruaru só foram realizadas em dezembro de 2013. Houve ainda a abertura das UPAs de Garanhuns e Petrolina, em agosto de 2013, gerando um impacto de 1 mês e 5 meses em 2013, respectivamente. As 06 unidades que foram inauguradas em abril de 2014 receberam o montante de R\$ 27 milhões, o que corresponde a 9 meses de contrato de gestão. Em 2015, o montante foi de R\$ 33,3 milhões correspondes a 12 meses contratuais, diferença de R\$ 6,3 milhões em relação ao ano anterior, por terem sido incluídos os 3 meses no orçamento. Salieta-se que também não houve repactuação nas UPAs em 2015.

12.6. Registro de repasses financeiros concebidos erroneamente na conta 3.3.50.41.14 – OSCIP (item 10.4.1)

Segundo o Tribunal de Contas, foram registrados erroneamente repasses financeiros na conta 3.3.50.41.14 (Organização de Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP), no valor total de R\$ 870.884,00, tratando-se de repasses para uma Organização Social, por meio de contrato de gestão, e ainda para outras entidades não qualificadas como OSCIP, por meio de convênios, conforme melhor detalhado a seguir:

a) Empenho NE0001211: Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE) repassando recursos para a entidade Diálogos, apesar dessa entidade não ter a qualificação de OSCIP.

Relativamente a esse repasse, esclarece-se que a utilização da conta incorreta se deu em virtude de constarem documentos anexados às solicitações que tramitaram na FUNDARPE, os quais, erroneamente, induziram a qualificação como OSCIP.



A Secretaria da Controladoria Geral do Estado encaminhou a Notificação nº 046/2015, datada de 23/09/2015, através da qual a referida Unidade Gestora foi cientificada acerca da impropriedade identificada, tendo sido feita recomendação de não realizar transferência de recursos na classificação orçamentária 3.3.50.41.14 para entidades que não tivessem qualificação de OSCIP, nos termos dos arts. 3º e 9º da Lei Estadual nº 11.743/2000.

b) Empenhos NE000949 e NE000963: Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) repassando recursos para o Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES), entidade qualificada como OS.

Relativamente a estes repasses, observou-se ter havido registro da natureza da despesa de forma correta, no entanto o item de gasto fora registrado de forma diversa no momento da efetivação da nota de empenho.

c) Empenho NE000373: Secretaria da Mulher repassando recursos para a entidade Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste, entidade não qualificada como OSCIP.

Em relação a esse registro, a Secretaria da Mulher informou que a despesa foi registrada com vício formal no preenchimento do item de gasto (3.3.50.41.14), tendo em vista que o credor não se trata de OS. Observou-se que a nota de empenho deveria ter sido lançada no item de gasto 3.3.50.41.16 relativo à contribuição a instituições privadas sem fins lucrativos.

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

12.7. Quase a totalidade das subvenções sociais em 2015 (99,44%) tratam-se de repasses efetuados para entidades privadas da Rede Complementar de Saúde (R\$ 571,66 milhões), por



intermédio do Fundo Estadual de Saúde e do HEMOPE (item 10.4.1)

Segundo o TCE/PE, quase a totalidade das subvenções sociais em 2015 (99,44%) tratam-se de repasses efetuados para entidades privadas da Rede Complementar de Saúde (R\$ 571,66 milhões), por intermédio do Fundo Estadual de Saúde e do HEMOPE, sendo que a maior parte (71%) dos recursos das subvenções sociais é oriunda da fonte 0144 - Recursos do SUS Exclusive Convênios – Administração Direta.

Em Pernambuco, os estabelecimentos mantidos por instituições sem fins lucrativos detêm historicamente um papel proeminente no campo da saúde, especialmente no segmento da assistência hospitalar. Nos dias atuais, o segmento se responsabiliza por cerca de 20% da capacidade instalada para atendimento hospitalar da população, além de representar um dos mais importantes agentes empregadores no mercado de trabalho e de serviços da saúde.

A maioria dos estabelecimentos de saúde filantrópicos no Estado de Pernambuco utiliza mais de 90% da capacidade no atendimento para o SUS, embora a legislação exija apenas 60%. Hoje, existem 19 instituições filantrópicas prestando serviços contínuos à Secretaria Estadual de Saúde.

12.8. Recomendação de relatórios anteriores – Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2012 (status: implementada parcialmente): Determinar que os órgãos parceiros exijam das OSs e OSCIPs o cumprimento dos prazos estabelecidos para enviar os requerimentos (munidos da adequada e completa documentação) de renovação de qualificação das mesmas, em observância ao disposto no art. 27 – A da Lei Estadual nº 11.743/2000, que determina que a cada dois anos as entidades



qualificadas como OS e OSCIP deverão fazer a renovação da titulação (item 12.10)

Em sua recomendação, o TCE determinou que os órgãos parceiros exijam das OSs e OSCIPs o cumprimento dos prazos estabelecidos para enviar os requerimentos de renovação de qualificação delas, no prazo previsto no art. 27 – A da Lei Estadual nº 11.743/2000.

Conforme já pontuado no tópico 12.1, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado, através da publicação do Boletim n.º 023/2016, datado de 10/08/2016, orientou que todos os Órgãos e Entidades Estaduais que mantenham contrato de gestão ou termo de parceria com Organizações Sociais (OS) ou com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) façam a exigência quanto à requalificação dessas entidades, a cada dois anos.

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

13.1. Divergência entre o valor informado na coluna Direito do Governo (Tabela 3) para o mês de junho, R\$ 161.125,92, e o valor informado na coluna Concedente (Tabela 2), R\$ 16.125,92, no cálculo da Contraprestação Adicional à Tarifa - CAT para o mês de junho de 2015, referente à PPP do sistema Viário da Praia do Paiva (item 11.2.1)

Para análise deste tópico, o Tribunal de Contas do Estado apresentou as Tabelas 22 e 23, transcritas a seguir:



Tabela 22: Receita de pedágio Compartilhada da PPP do Paiva em 2015 – Valores em R\$ 1,00.

Mês	Fundo Socioambiental	Concedente (Estado)	Concessionária (parceiro privado)
Janeiro	132.828,62	264.893,24	412.520,30
Fevereiro	69.840,65	114.985,88	222.301,53
Março	32.194,05	67.628,40	160.237,21
Abril	36.873,28	69.784,85	163.392,78
Maio	35.698,60	81.646,60	177.759,96
Junho	20.882,00	16.125,92	102.856,69
Julho	21.250,74	12.799,92	104.051,59
Agosto	34.559,86	66.036,40	170.597,19
Setembro	43.210,18	100.637,68	213.848,79
Outubro	46.109,58	112.235,28	228.345,79
Novembro	42.976,86	99.704,40	212.682,19
Dezembro	36.383,48	73.330,88	179.715,29
TOTAL	552.807,90	1.079.809,45	2.348.309,31

Fonte: Ofício 004/2016 – CGPE (doc. 19, p. 3).

Tabela 23: Demonstrativo das Contraprestações da PPP do Paiva em 2015 – Valores em R\$ 1,00.

Mês	CBAT _R (R\$)	NQID	CAT (R\$)	Fluxo Projetado	Fluxo Realizado	Direito Governo	Valor Devido
01/01 a 31/01	938.885,94	9,64	935.252,45	145.581	281.750	264.893,24	670.359,21
01/02 a 28/02	938.885,94	9,63	935.151,42	145.581	211.738	114.985,88	820.165,64
01/03 a 31/03	938.885,94	9,63	935.151,52	145.581	176.047	67.628,40	867.523,12
01/04 a 30/04	938.885,94	9,63	935.151,52	145.581	188.789	69.784,65	865.366,67
01/05 a 31/05	938.885,94	9,63	935.151,52	145.581	178.080	81.646,60	853.504,92
01/06 a 30/06	1.018.437,20	9,63	1.014.386,37	152.823	157.261	161.125,92	998.260,45
01/07 a 31/07	1.018.437,20	9,54	1.013.401,03	158.360	174.297	12.799,92	1.000.601,11
01/08 a 31/08	1.018.437,20	9,54	1.013.401,03	158.360	182.595	66.036,40	947.364,63
01/09 a 30/09	1.018.437,20	9,54	1.013.401,03	158.360	201.322	100.637,68	912.763,35
01/10 a 31/10	1.018.437,20	9,54	1.013.401,03	158.360	202.636	112.235,28	901.165,75
01/11 a 30/11	1.018.437,20	9,54	1.013.401,03	158.360	188.703	99.704,40	913.696,63
01/12 a 31/12	1.018.437,20	9,54	1.013.401,03	158.360	196.352	73.330,88	940.070,15

Fonte: Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público-Privada – Ano 2015 (doc. 9, p.11).

O Demonstrativo em análise evidencia que o tráfego de veículos (coluna Fluxo Realizado) superou a estimativa do Fluxo Projetado, nos meses de janeiro a



dezembro de 2015, possibilitando uma redução (Coluna Direito do Governo) no valor da Contraprestação Adicional à Tarifa – CAT.

Sendo assim, os valores apresentados na coluna Valor Devido, no Demonstrativo em análise, correspondem à diferença entre os valores informados na coluna CAT menos os valores informados na coluna Direito do Governo.

Registra-se que o valor informado na coluna Direito do Governo (Tabela 23) para o mês de junho, R\$ 161.125,92, difere do valor informado na coluna Concedente (Tabela 22), R\$ 16.125,92.

Considerando que o valor informado para o mês de junho na coluna Valor Devido (Tabela 23) foi de R\$ 998.260,45, pode-se dizer que o Governo do Estado considerou o valor de R\$ 16.125,92 referente ao Direito do Governo no citado mês. O Governo do Estado informa que houve divergência de valores e que deverá ser considerado o valor de R\$ 16.125,92 na coluna Direito do Governo (Tabela 23) para o mês de junho de 2015.

13.2. Desde 2011, as Tarifas Básicas de Pedágio vêm sendo reajustadas anualmente no mês de junho, quando deveriam ocorrer anualmente na data base no mês de dezembro, segundo cláusula 38 do contrato da PPP da Praia do Paiva (item 11.2.1)

Constatou-se no Relatório do Tribunal de Contas que, do disposto na cláusula 38 do contrato da PPP da Praia do Paiva, o reajuste da Tarifa Básica de Pedágio deveria ocorrer em periodicidade anual, tendo como data base o mês de dezembro, aplicando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo relativo ao mês anterior ao da data base (novembro), calculado pelo IBGE.

Não obstante, como a Ponte de Acesso e o Sistema Viário da Praia do Paiva foram disponibilizados aos usuários pela Concessionária em junho de 2010, as Tarifas Básicas de Pedágio vêm sendo reajustadas anualmente no mês de junho, desde o ano de 2011.



Em resposta, o Programa de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco esclarece que, conforme defesa apresentada pelo Governo do Estado de Pernambuco referente à Auditoria Especial nº 1408224-0, realizada na Secretaria de Planejamento e Gestão, relativa ao exercício 2014, a periodicidade do reajustamento no mês de junho foi suficientemente esclarecida, conforme fundamentos extraídos da defesa apresentada:

O reajustamento da CAT – Contraprestação Adicional à Tarifa está contratualmente atrelado ao reajuste da tarifa de pedágio, tanto no que diz respeito à periodicidade anual, quanto no que tange à data-base a ser adotada, conforme disposto nos itens 34.3 e 38.1 do Contrato de Concessão:

“34.3

.....

CBAT – é o valor da CONTRAPRESTAÇÃO BÁSICA ADICIONAL À TARIFA tendo como data base o mês de dezembro de 2005. ”

“38.1

.....

TB – é o valor da TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO tendo como data base o mês de dezembro de 2005”.

Como se há de perceber, a previsão da mesma data base de ambas as formas de remuneração da Concessionária, qual seja, o mês de dezembro, deu-se, a todas as luzes, em virtude da previsão de início da operação para ocorrer no mês de janeiro de 2010.

Com efeito, o reajustamento se operaria sempre nos meses de janeiro, com a data base de referência do mês imediatamente anterior – dezembro, sendo atualizado desde dezembro de 2005 até dezembro de 2010 (mês imediatamente anterior ao mês de início da operação), passando, assim, a ser anualmente reajustado.

No entanto, em que pesem todos os esforços para a concretização do início da operação no mês janeiro de 2010, por fatores estranhos e alheios à vontade das partes, somente foi possível se iniciar a operação em junho de 2010.

Desse modo, seguindo a exegese dos itens 34.3 e 38.1, adotou-se o mês imediatamente anterior ao início da operação como referencial para o reajuste,



passando, destarte, proceder-se ao reajustamento nos meses de junho subsequentes.

Importante ressaltar, ademais, que a escolha do mês anterior ao mês de início da operação, como data base referencial para o reajuste, não se deu apenas em virtude da interpretação que foi emprestada aos itens do contrato.

Tal definição se deu também e principalmente em virtude da impossibilidade de se proceder ao reajuste (tanto da CAT quanto da tarifa) nos seis meses seguintes à data do início da operação, ou seja, em dezembro de 2010, nos moldes da literalidade do item 14.3, já que a Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) obsta o reajuste em período menor que um ano do início da operação.

Vê-se, portanto, que a única alternativa apta a garantir o equilíbrio contratual consistiu na adoção da base referencial do mês anterior ao início da operação, adotando-se a melhor interpretação dispensada aos itens 34.3 e 38.1 do Contrato de Concessão. Assim sendo, os valores da CAT e da tarifa ficaram sendo reajustados sempre nos meses de junho.

Portanto, os períodos de reajustamento mantiveram-se anuais apenas e em vez de se perfazerem de dezembro a dezembro, passaram a ser de junho a junho, de modo que, ao final, em 2019, data que encerra o pagamento da Contraprestação Básica Adicional à Tarifa (CBAT), haverá a compensação com a variação do índice em relação aos seis meses iniciais (dezembro de 2009 a junho de 2010), o que, em tese, não representará qualquer aumento de custo, mesmo porque, como se sabe, o reajustamento se presta apenas à recomposição do valor da moeda no período.

Entretanto, caso o Tribunal mantenha o entendimento quanto ao valor a ser ressarcido aos cofres públicos, haverá ainda pagamentos da CAT até o ano de 2019 para que possa ser realizado o encontro de contas e a compensação dos valores pagos, inexistindo, portanto, qualquer possibilidade de efetivo prejuízo ao erário.

13.3. Consta no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público - Privada – ano



2015 - que o valor total investido em ações socioambientais, no exercício 2015, foi de R\$ 973.907,01. Contudo, não foram informadas as ações socioambientais nas quais foram investidos os recursos (item 11.2.1)

A Corte de Contas do Estado de Pernambuco verificou que, no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público - Privada – Ano 2015, o valor total investido pela Concessionária em ações socioambientais, no exercício 2015, foi de R\$ 973.907,01. Contudo, não foram informadas quais as ações socioambientais receberam estes recursos.

Segue abaixo a Tabela 24, a qual demonstra as ações que sofreram os investimentos socioambientais de 2015:

Tabela 24: Investimentos Fundo Socioambiental

(+) Saldo inicial em 2014		R\$	573.993,82
(+) COMPARTILHAMENTO DO FSA		R\$	552.807,90
(-) Desconto aprovado conforme Ofício nº 097/2012 – CGPE			-
(-) Custos -SOCIOAMBIENTAIS *	UA		2015
Programa Educação no Trânsito - PET USUÁRIO	321	-R\$	47.159,98
Programa Via Escola	322	-R\$	652.800,96
Responsabilidade Ambiental	325	-R\$	59.663,96
Via Parceira	326	-R\$	35.511,86
Rota da Leitura	327	-R\$	16.992,02
Reserva da Cidadania	328	-R\$	161.746,23
	311		
Maria Tabosa	1	-R\$	32,00
Total		-R\$	973.907,01
Estorno de pagamento devolvido pelo banco		R\$	400,00
(=) Saldo final em 2015		R\$	153.294,71

*Composição por projeto.
Fonte: Elaboração pela SAD.



13.4. No parecer prévio das contas do Governo do Estado, referente ao exercício de 2013, emitido em 04.03.2015, foi determinada a formalização de Auditoria Especial para que se “acompanhe o empreendimento do Centro Integrado de Ressocialização” (item 11.2.2)

Em 20.11.2009, foram iniciadas as obras do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga, com previsão de conclusão para o 1º semestre de 2012. Depois, a conclusão das obras foi prorrogada para 2º semestre de 2013. Por último, para o exercício de 2014, mas as obras permaneceram paralisadas em 2014.

No início de 2015, por meio do Decreto Estadual 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, [...] exercida pelo Chefe de Gabinete de Projetos Estratégicos”. E, depois, por meio do Decreto Estadual nº 42.770, de 15 de março de 2016, “foi declarada extinta, por caducidade, a Concessão Administrativa do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga”.

Por fim, registros do Tribunal de Contas relatam que, no Parecer Prévio das Contas do Governo do Estado, referente ao exercício de 2013, emitido em 04.03.2015, foi determinada a formalização de Auditoria Especial para que se “acompanhe o empreendimento do Centro Integrado de Ressocialização”. Esse processo foi autuado sob o número 1505603-0, em 19.08.2015, encontrando-se em fase de instrução processual até o encerramento do exercício de 2015.

O Governo do Estado detalha que, dentre as medidas autorizadas pelo Decreto Estadual nº 41.448/2015, anteriormente referido, estão previstas as seguintes ações:

- a) Levantamento para apuração dos prejuízos ocasionados pela inexecução por parte do Consórcio das obras do Centro Integrado de Ressocialização, devidamente realizado por meio do Contrato Gabinete de Projetos Estratégicos (GAPE) nº 05/2015, cujo objeto foi a contratação de prestação de serviços de consultoria de engenharia para elaboração de auditoria das condições técnicas



e funcionais das obras e serviços de engenharia do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga – CIR; e

- b) Preservação da segurança da obra, guarda e proteção da edificação e das instalações existentes no CIR de Itaquitinga, efetivada através do Contrato GAPE nº 10/2015, cujo objeto consiste na contratação de Prestação de Serviço de Vigilância Armada com Ronda Motorizada.

Frise-se que, após a conclusão do levantamento (Contrato GAPE nº 05/2015), que registrou a situação encontrada à época e apurou os prejuízos ocasionados pela paralisação da obra do CIR, foi proferida deliberação do interventor, avaliando ser inevitável a instauração do Processo Administrativo de Caducidade, conforme Portaria nº 18/2015 – GAPE, que culminou com a extinção do Contrato de Concessão Administrativa e na responsabilização dos envolvidos. Tal caducidade foi formalizada com a publicação do Decreto Estadual nº 42.770, de 15 de março de 2016.

Diante do exposto e, ante a delegação de competência exarada no Decreto Estadual nº 41.448/2015, o Gabinete de Projetos Estratégicos, após cumpridas as prescrições regulamentares, iniciou a retomada das obras do CIR através da seguintes ações:

- i) Contrato GAPE nº 04/2016, cujo objeto é a contratação dos serviços de engenharia na atual Unidade de Regime Semiaberto 1 (URSA-1) e nas unidades de apoio ao complexo do CIR de Itaquitinga/PE;
- ii) Contrato GAPE nº 05/2016, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de engenharia, que compreende a Supervisão e o Acompanhamento da execução das adequações físicas do contrato supra.

13.5. Fragilidades na metodologia aplicada para projeção da Receita Operacional, visto que 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) (item 11.2.3)

O Tribunal de Contas de Pernambuco identificou, na Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014, algumas fragilidades na metodologia aplicada para projeção da Receita Operacional, constante no Anexo XI - Projeção de Demanda, do edital da licitação, no valor de R\$ 73,26 milhões/ano (data-base maio/2009), a saber:

1. A projeção da Receita Operacional foi embasada exclusivamente numa pesquisa de mercado, sem confrontar com dados obtidos em série histórica de jogos dos times (Sport, Náutico e Santa Cruz). O universo da pesquisa de mercado compreendeu 88 entrevistas corporativas e 288 entrevistas com consumidores;

2. Não há indicação do preço projetado para cada produto que compõe a Receita Operacional (camarote, *business seats*, assentos *premium* e pacotes de jogos), bem como a quantidade estimada de venda por produto;

3. Não consta a receita projetada de cada produto que compõe a Receita Operacional por time (Sport, Náutico e Santa Cruz), considerando ainda o perfil econômico dos torcedores de cada time;

4. Não indica a taxa de ocupação da Arena, por jogo, considerando a série histórica dos jogos do Sport, Náutico e Santa Cruz;

5. A 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; e

6. 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. No ano de 2014, a receita auferida com cadeiras cativas e camarotes, no Estádio do Morumbi, maior estádio particular do Brasil, atingiu R\$ 12,04 milhões, correspondente a 25% da receita projetada para os produtos semelhantes ofertados na Arena da Copa de Pernambuco.

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

Um estudo realizado sobre a Arena da Copa de Pernambuco, por uma equipe da USP, apresentado na 13ª Conferência Internacional da *Latin American Real State Society* (LARES), em São Paulo, no período de 11 a 13.09.2013, assim concluiu: “[...], caso os três times não assinem contrato para jogar na Arena, as contraprestações podem variar de R\$ 39 a R\$ 52 milhões. [...], mesmo se os três jogarem suas melhores partidas na Arena Pernambuco, haverá R\$ 30,8 milhões em contraprestação adicionais”.

Em análise, o TCE/PE registrou em seu relatório que as Contraprestações Adicionais atingiram um montante de R\$ 147,01 milhões, distribuídos da seguinte forma: R\$ 34,72 milhões já nos 7 (sete) primeiros meses de operação da Arena em 2013, R\$ 53,37 milhões em 2014 e R\$ 58,92 milhões em 2015.

O tema foi objeto de extensa, exaustiva e precisa abordagem na Defesa Prévia apresentada pelo Estado de Pernambuco, em 15/06/2016, em face do Relatório Consolidado dos Processos de Auditoria Especial nºs 1201648-2, 1405057-2 e 1503283-8.

Para fins de esclarecer especificamente, nesta oportunidade, os itens do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2015, consolidam-se os seguintes comentários na forma como tratados na Defesa Prévia do Estado de Pernambuco:



Registra-se, de partida, que a Egrégia Corte de Contas, no Acórdão nº 1.010/2011, considerou regulares tanto o estudo de demanda, quanto as projeções de receitas operacionais, ambos documentos constantes do edital de licitação de construção e operação da Arena. Vejamos o que restou consignado pelo E. TCE naquela oportunidade:

“Nada obstante, é forçoso reconhecer, por outro lado, que as reflexões técnicas trazidas aos autos pelo Coordenador de Controle Externo do TCE, Auditor de Contas Jackson Francisco de Oliveira, transcritas na íntegra no relatório deste voto (Item III), aponta para encaminhamentos e soluções que, s.m.j, estão mais consentâneas com o contexto de complexidades ao qual nos referimos anteriormente.

Primeiro, ao deslindar que as ponderações feitas pelo Inspetor de obras, em relação ao item “Insegurança na projeção de receitas operacionais”, não constitui irregularidade, fazendo parte dos riscos que, todos sabemos, são imanentes à natureza do próprio contrato de PPP. Para tanto, exige-se dos órgãos de controle que façam os devidos alertas às autoridades públicas responsáveis sobre a necessidade de envidarem todos os esforços e tecnologias com vistas a mitigar ao máximo os riscos, especialmente aqueles que podem resultar em oneração para o erário além das projeções realizadas nos estudos de viabilidade. O risco, por exemplo, de os três grandes clubes da capital não realizarem na Arena seus principais jogos anuais deve levar o Estado e o Parceiro Privado a buscarem alternativas efetivas com vistas a evitar impactos demasiados no equilíbrio econômico-financeiro pactuado”.

Já em sua conclusão, o Acórdão é enfático ao sublinhar a regularidade do processo licitatório. Ao fazê-lo, é desnecessário dizer que o TCE chancelou a legitimidade do edital e de seus anexos, entre os quais figuram o estudo de demanda e as projeções de receita do empreendimento.

Por sua vez, o documento citado pelo Exmo. Conselheiro Relator como sustentáculo de suas conclusões corresponde ao pronunciamento exarado pelo Coordenador de Controle Externo do TCE, Auditor de Contas Jackson Francisco de Oliveira. Seguem as suas considerações a respeito do estudo de demanda do empreendimento:

“Conforme laudo de auditoria o termo original do contrato de PPP previa como condição necessária para recebimento das receitas operacionais projetadas que os três principais clubes da capital jogassem suas 60 principais partidas no ano na Arena da Copa. O fato dos clubes, a época do início da construção da Arena, não terem ainda assinado o compromisso, teria, como afirma o laudo técnico, tornado nulo o contrato.

Posteriormente o contrato foi aditado, retirando-se a referida obrigação.



O Laudo Técnico informa, ainda, citando matérias jornalísticas que o Sport Clube do Recife e o Santa Cruz Futebol Clube se manifestaram no sentido de não realizarem partidas suas na Arena da Copa, em virtude de possuírem seus próprios estádios.

Os interessados afirmam que havia a necessidade de se iniciar as obras face os prazos exigidos pela FIFA para conclusão da ARENA.

Podemos afirmar que reside certa razão ao Laudo Técnico. Se as projeções de receitas do consórcio que irá administrar a Arena da copa inclui a realização das 60 partidas de futebol, não ocorrendo as referidas partidas o fluxo de caixa resta prejudicado. **Contudo, um contrato de PPP, como se sabe, é um contrato de risco para ambas as partes. Da mesma forma que o Laudo citou matéria sobre os Clubes Santa Cruz e Sport que não tinham, a princípio, interesse de jogar suas partidas na Arena, sabe-se que atualmente o Clube Náutico Capibaribe, após acordo com o consórcio que administrará o empreendimento, irá realizar todos os seus jogos na referida Arena, ou seja, algo não previsto no fluxo de caixa das receitas operacionais inicialmente estabelecido.**

Queremos dizer, com esse exemplo, que existe uma certa subjetividade em relação ao fluxo futuro das receitas operacionais, algo comum em qualquer contrato desse tipo. Podem ocorrer, no curso da administração da Arena, outras receitas não previstas originalmente, trazendo um fluxo de caixa melhor do que o previsto inicialmente.

(...) Não é possível afirmar, com certeza, neste momento, que existirá algum impacto negativo, no fluxo de caixa futuro, em relação às receitas operacionais previstas originalmente. Nessa linha também se posicionou o TCU, em seu acórdão nº 1999/2011, quando da análise do empreendimento da Arena Pernambuco, ao afirmar que “no que se refere à viabilidade econômica do projeto, em face dos estudos apresentados, a SPE deverá obter seu faturamento a partir da criação de novos produtos ainda não disponibilizados nos estádios pernambucanos para obter o retorno econômico desejado;”

Como se percebe, o Tribunal de Contas do Estado, dispendo exatamente das mesmas informações com que contaram os gestores públicos estaduais na fase interna da licitação, considerou regular a estimativa de receitas do empreendimento, analisando-a à luz da matriz de riscos do contrato.

Além de impedir a reanálise dessa questão, porque submetida à coisa julgada administrativa, o tratamento conferido ao estudo de demanda da licitação no Acórdão nº 1.010/2011 desautoriza por completo a imputação de responsabilidade a qualquer dos gestores estaduais, uma vez que também o TCE, munido das informações constantes dos autos – ressalte-se, as mesmas informações de que dispunham os gestores públicos –, reputou legítima a licitação e suficientemente sólida a projeção de receitas do empreendimento.



É preciso considerar ainda que a empresa de consultoria econômica Guimarães Ferreira, contratada pelo Poder Público para analisar – no bojo do Procedimento de Manifestação de Interesse – a consistência do Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica (EVTE) apresentado, emitiu parecer pela consistência das projeções, opinando pela possibilidade de que o projeto fosse levado a licitação, confirmando, portanto, a aderência do estudo à realidade.

Apesar de se tratar, como dito, de questão submetida à coisa julgada administrativa, na medida em que, por meio do Acórdão nº 1.010/2011, o E. Tribunal de Contas considerou regular o processo licitatório da PPP da Arena Pernambuco, sem ressaltar investigação posterior relativa às projeções de receita do empreendimento, cabem esclarecimentos sobre possíveis fatores que teriam impactado negativamente a curva de demanda do empreendimento.

Como já se sabe, a versão original do contrato de PPP previa, como condição de eficácia (não confundir com existência ou validade), que os 3 grandes clubes do futebol estadual levassem, por ano, suas 20 principais partidas para a Arena. Tal condição, em si, não embutiu qualquer irregularidade. Ela possuía um significado claro, de proteção ao interesse público primário: a concessionária deveria envidar esforços para influenciar as agremiações esportivas no sentido de passarem a utilizar o novo equipamento público. Por fatores estranhos à vontade do Estado de Pernambuco, tal condição não se efetivou, o que gerou frustração da expectativa de receita.

Por outro lado, também é de conhecimento da Corte de Contas que a concessionária, embora estivesse obrigada a contratar a empresa de marketing esportivo ISG, internacionalmente reconhecida pela criação de atratividade a eventos esportivos e pela comercialização de assentos *premium* em arenas mundo afora, não demonstrou ter se desincumbido desse dever.

Há, ainda, elementos que apontam para deficiências na operação da Arena, tais como desinteresse na realização de eventos não esportivos (shows e eventos, nacionais e internacionais etc.), entre outras desconformidades contratuais



cometidas pela concessionária, que reduziram o potencial de atração de público da Arena, causando perda de receitas.

Além dos fatores já expostos, não podem ser desprezadas as consequências da grave crise econômica que se abateu sobre o país a partir do segundo semestre do ano de 2014. Desde então, o que se tem é a retração do Produto Interno Bruto, inflação em alta, fechamento de postos de trabalho, majoração da SELIC, enfim, um conjunto de fatores que impacta diretamente a renda familiar e, obviamente, influencia negativamente a bilheteria de eventos de lazer.

Em suma, não há como negar que eventos supervenientes, completamente estranhos ao raio de ação do Poder Concedente – alguns deles de responsabilidade da concessionária – atingiram as premissas sobre as quais se apoiou o estudo de demanda do empreendimento.

Registra-se que ao constatar discrepâncias contínuas e significativas entre a receita operacional efetivamente auferida e a projetada, o Estado providenciou, já no início de execução do contrato (relembra-se que o contrato tem prazo de trinta anos de operação, sendo que em 2013 e em 2014 houve a Copa das Confederações e a do Mundo, respectivamente), a contratação da Fundação Getúlio Vargas, instituição dotada de inquestionável reputação na área econômica, a fim de elaborar um novo estudo de demanda, adequado à realidade do empreendimento. Ao fazê-lo, o Poder Concedente cumpriu o dever imposto pela Cláusula 27.2.5 do contrato, especificamente no que se refere à provocação do reequilíbrio contratual, após 6 meses de significativa frustração de receitas operacionais.

Todavia, nesse caso, o reequilíbrio econômico-financeiro há de ser alcançado de maneira consensual. Como não houve aceitação por parte da concessionária, as tratativas evoluíram para a terminação amigável da contratação.

Há de se considerar, ademais, que o pagamento da contraprestação adicional à concessionária – parcela da contraprestação diretamente vinculada à frustração das receitas operacionais – foi suspenso desde novembro de 2014, no



aguardo do reequilíbrio contratual previsto na Cláusula 27.2.5 do contrato. Inclusive, as tratativas relativas à rescisão consensual evoluíram para que a concessionária renunciasse às contraprestações adicionais vencidas e não pagas.

O certo é que, especificamente em relação a eventuais imprecisões do estudo de demanda do empreendimento, não há como imputar responsabilidade ao Poder Concedente, máxime porque o corpo técnico do TCE e a Segunda Câmara da respeitável Corte de Contas, de posse das mesmas informações, concluíram pela consistência do EVTE levado a licitação.

O que se observou é que, calcado em estudo técnico elaborado por renomada consultoria econômica (Guimarães Ferreira), foi cancelado o estudo de demanda da Arena Pernambuco, tendo ocorrido, em virtude de fatores supervenientes, alheios à vontade e raio de atuação do Poder Concedente, a frustração das estimativas de receitas no curso da contratação.

Cumprе informar, por fim, que o contrato de concessão administrativa em análise foi objeto de rescisão consensual formalizada em 06/06/2016, devendo-se ter em conta que nas tratativas para o desfazimento consensual a Concessionária renunciou às contraprestações adicionais vencidas a partir de novembro de 2014.

13.6. Não foram observados os registros das despesas no sistema e-fisco/2015 das parcelas da COA Ordinária referentes aos meses de janeiro a abril de 2015 (R\$ 1.878.398,62) e parte da parcela de maio (R\$ 221.747,41) (item 11.2.3)

A partir dos valores registrados no Demonstrativo das Contraprestações da PPP da Arena da COPA - Ano 2015, o TCE/PE redigiu o seguinte comentário: em nota ao Demonstrativo em análise, consta que as parcelas da Contraprestação da Operação da Arena (COA) Ordinária referentes aos meses de janeiro a abril de 2015 (R\$ 1.878.398,62), e parte da parcela de maio (R\$ 221.747,41), foram pagas com recursos da conta garantia do contrato da PPP da Arena da Copa, no valor total de



R\$ 2.100.146,03. Todavia, não foram observados os registros das despesas com essas parcelas no sistema e-fisco/2015.

As COAs Ordinárias referentes aos meses de novembro/2014, dezembro/2014, janeiro/2015 a abril/2015 e parcial de maio/2015 foram pagas por meio da Conta Garantia da PPP da Arena da Copa 2014, o que totalizou R\$ 3.041.627,47 (três milhões, quarenta e um mil, seiscentos e vinte e sete reais e quarenta e sete centavos), como pode ser observado no Quadro 16 a seguir. A referida despesa encontra-se devidamente regularizada no sistema e-fisco.

Quadro 16: Parcelas da COA Ordinária.

MÊS REFERÊNCIA	Valor Liberado pela CEF (R\$)
Valores de nov/14, dez/14 e jan/15	1.412.222,19
Valores fev/15 e mar/15	936.917,16
Valor abr/15	470.740,71
Valor parcial de mai/15	221.747,41
TOTAL LIBERADO COA-O PELA CEF	3.041.627,47

Fonte: Programa Parcerias Público-Privadas / SAD.

13.7. Recomendação de relatórios anteriores - Parecer Prévio das Contas do Governador - exercício de 2014 (status: implementada parcialmente): Correção dos registros contábeis da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE (item 12.9)

O Tribunal de Contas, no Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2014 -, teceu recomendação para correção dos registros contábeis da CIDE.



Da mesma forma que referenciado no item 6.13, entendemos que os controles encontram-se em fase de aprimoramento. No entanto, vale ressaltar que na análise efetuada referente ao exercício de 2014, pode ter ocorrido fato semelhante ao registrado em nossos esclarecimentos pertinentes ao ponto 3.3.2 (tópico 5.20 deste Relatório) quanto à apropriação de valores na fonte da CIDE, o que não implicaria desse modo em correção de registros contábeis.

13.8. Recomendação de relatórios anteriores - Pareceres Prévios das Contas do Governador - exercício de 2011 e 2012 (status: implementada parcialmente): Elaborar o demonstrativo da CIDE de forma a evidenciar efetivamente a disponibilidade dos recursos, levando em consideração a conta garantia (item 12.9).

A Corte de Contas, nos Pareceres Prévios das Contas do Governador relativos aos exercícios de 2011 e 2012, recomendou elaborar o demonstrativo da CIDE de forma a evidenciar efetivamente a disponibilidade dos recursos, levando em consideração a conta garantia.

O Governo do Estado informa que a recomendação foi implementada para o exercício findo em 31/12/2016.



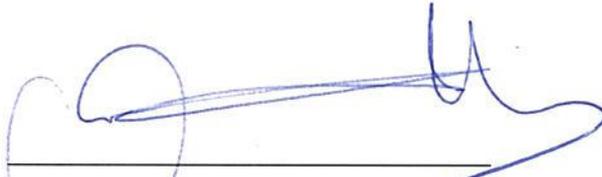
14. CONCLUSÃO

Apresentados os devidos esclarecimentos relacionados ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2015, 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 aos 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, norteando-se no desenvolvimento social equilibrado e na melhoria das condições de vida do povo pernambucano.



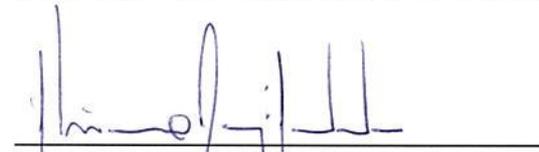
Recife, 23 de fevereiro de 2017.



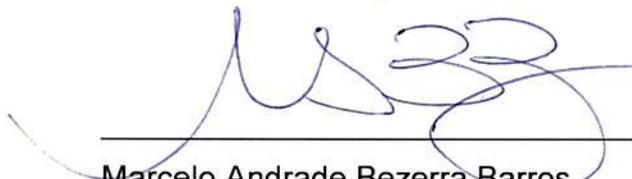
Milton Coelho da Silva Neto
Secretário de Administração



Ruy Bezerra de Oliveira Filho
Secretário da Controladoria Geral do Estado

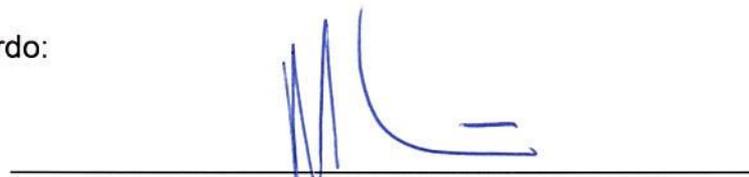


Adriano Danzi de Andrade
Secretário de Planejamento e Gestão em exercício



Marcelo Andrade Bezerra Barros
Secretário da Fazenda

De acordo:



Paulo Henrique Saraiva Câmara
Governador do Estado de Pernambuco