



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

1ª SESSÃO ESPECIAL DO PLENO REALIZADA EM 19/07/2017

PROCESSO TCE-PE Nº 16100001-0

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS - GOVERNO

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTERESSADOS: CARLOS ALBERTO DE MIRANDA MEDEIROS, MÁRCIO STEFANNI MONTEIRO MORAIS, PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA, RODRIGO GAYGER AMARO, RUY BEZERRA DE OLIVEIRA FILHO

RELATÓRIO

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

Trago a esta Sessão Especial a Prestação de Contas do GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2015, que foi encaminhada, no prazo legal, à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Pernambuco, Paulo Henrique Saraiva Câmara, conforme Ofício 194/2016 -GG/PE, de 23.03.2016.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado, Exº Srº Guilherme Uchoa, através do ofício nº 758 /2016, remeteu a este TCE para fim de emissão de Parecer Prévio, em observância ao que enuncia a Constituição Federal, nos artigos 71, I, e 75; bem assim a Constituição do Estado de Pernambuco, artigo 30, I, e ainda nos termos dos artigos 2º, I, e 24, da Lei Estadual 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Cumpre ainda ressaltar que a presente Prestação de Contas foi apresentada por meio eletrônico, nos termos da Lei Estadual 15.092/2013, que instituiu o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e ainda de acordo com a Resolução TC nº 24/ 2015, que estabelece as diretrizes para sua formalização.

Nos termos preconizados no art. 49, X, da Constituição Federal, e no art. 24, da Lei Orgânica deste Tribunal, constituem objeto das contas de governo os Balanços Gerais do Estado, que retratam a movimentação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.



Em relação ao Poder Executivo, estão consolidados os resultados da administração direta e da indireta constantes do Orçamento Fiscal, incluindo os Fundos Especiais. Além disso, constam os dados relativos aos investimentos das empresas que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento.

A análise da prestação de contas do governo do Estado, exercício 2015, foi realizada pela Divisão de Contas dos Poderes Estaduais – DIPE, unidade integrante do Departamento de Controle Estadual – DCE, vinculado à Coordenadoria de Controle Externo – CCE, deste Tribunal de Contas.

Após os trabalhos de auditoria, a equipe designada elaborou o Relatório Técnico de Análise das Contas, consubstanciado em 429 laudas, estruturado em capítulos, no qual buscou abordar aspectos das gestões fiscal, orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa, incluindo também análises nas áreas de educação, saúde, publicidade, previdência, bem como as relações do Estado com organizações do terceiro setor e parcerias público-privadas, a fim de permitir uma visão mais ampla da gestão estadual.

A equipe designada para proceder à análise da prestação de contas foi composta pelos servidores Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes, Almeny Pereira da Silva; Alan José de Moura Silva; Gilson Castelo Branco de Oliveira; Nicomedes Lopes do Rêgo Filho; Riva Vasconcelos Santa Rosa e ainda com a colaboração das servidoras Adriana Maria Gomes Nascimento Leite e Karina de Oliveira Andrade Marques e da estagiária Ivângela Câmara Barbosa.

Por se tratar de uma Prestação de Contas Eletrônica, registro a cooperação da equipe do Processo Eletrônico, na pessoa da servidora Joelza Lopes Guimarães Vasconcelos.

Por derradeiro, quero registrar meu agradecimento aos servidores da equipe técnica que elaborou a presente Análise das Contas do Governo do Estado, pela qualidade dos trabalhos, a cooperação da equipe do processo eletrônico e aos servidores do gabinete GC02, na pessoa do assessor Gustavo Almeida, e solicitar ao Sr. Presidente que todos eles recebam nota de elogio em sua ficha funcional.

METODOLOGIA

Seguindo uma lógica sequencial, apresentarei as análises da equipe técnica em cotejo com as ponderações trazidas aos autos pelo Governo do Estado.

Assim, no capítulo referente à Conjuntura Socioeconômica, foram abordadas os cenários estadual e nacional, sendo ali apresentados indicadores econômicos e sociais do estado de Pernambuco, em comparação com índices equivalentes no cenário nacional.

Quanto ao tópico da Gestão Administrativa restou apresentada, inicialmente, a composição da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco no exercício de 2015. Em seguida, procedeu-se a análise do quadro de pessoal permanente e temporário do Poder Executivo



com o objetivo de quantificar e comparar as principais modificações ocorridas no exercício de 2016 em comparação ao exercício anterior. Ao final do capítulo, foram enfocados os cargos efetivos comissionados.

Dentro do capítulo relativo à Gestão Orçamentária foram analisados os instrumentos de planejamento e orçamentação e a compatibilidade entre eles, bem como as alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal e de Investimentos. Quanto à execução dos orçamentos, restou analisado o balanço orçamentário, o comportamento das principais receitas que integram a arrecadação estadual, bem como as despesas mais relevantes e suas fontes de financiamento, segundo suas classificações, funcional e econômica. Excetuando-se as vinculações de recursos de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações de saúde, que são analisadas em capítulos específicos, consta a verificação das demais vinculações de recursos de ordem legal e constitucional (recursos destinados ao combate à seca, ciência e tecnologia, bem como as aplicações dos recursos da CIDE combustíveis e do FECEP). Por fim, tratou-se das transferências compulsórias e voluntárias feitas pelo Governo estadual aos seus municípios.

O capítulo da Gestão Financeira e Patrimonial, por sua vez, apresenta os Balanços Financeiro, Orçamentário e Demonstração das Variações Patrimoniais, onde foram analisados o comportamento do fluxo financeiro e a apuração do déficit/superávit financeiro do exercício, bem como do resultado patrimonial. Também foi realizada a análise da representatividade dos saldos dos principais grupos de contas que integram o Balanço Patrimonial. Destes grupos, em especial, é objeto de análise o comportamento da dívida ativa do Estado e, dentre as obrigações, a dívida consolidada do Estado, na qual foi observado se o Estado cumpriu os limites de endividamento e de pagamento definidos pelo Senado, como também os principais fatores que influenciaram o estoque da dívida, sua natureza e os principais credores. Também mereceu destaque a análise dos Restos a Pagar inscritos ao final de 2015 conjugados com as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) processadas no início do exercício seguinte (2016).

Já o capítulo da Gestão Fiscal verificou-se o cumprimento, pelo Estado, dos requisitos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da análise dos seus Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos seus Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Destacou-se a análise do saldo das disponibilidades financeiras existentes ao final do exercício de 2015 em confronto com as obrigações de curto prazo, o percentual de comprometimento da RCL com as despesas com pessoal, bem como o cumprimento ou não, pelo Estado, dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para operações de crédito, dívida consolidada e concessão de garantias e contragarantias. Analisou-se, ainda, o cumprimento de metas fiscais exigidas do Estado em razão do Programa de Readequação e Ajuste Fiscal celebrado ante a União em 1997 e mantido em vigor ao longo do exercício sob análise.

No que tange aos capítulos de Educação e Saúde, foi analisado o cumprimento dos limites mínimos de aplicação da receita de impostos estabelecidos pela Constituição Federal, sendo agregadas informações complementares de forma a permitir uma visão mais ampla da gestão pública estadual nessas importantes áreas sociais.



O capítulo que trata da Publicidade Governamental contemplou os gastos com campanha publicitárias, realizados pela Administração direta e indireta, verificando-se o cumprimento de limites legais vigentes no âmbito do Estado.

No capítulo da Previdência dos Servidores Públicos Estaduais tratou-se da análise financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco. Dentre outros aspectos, destacou o Resultado Previdenciário do Exercício, a evolução da Despesa Previdenciária Líquida em relação à RCL-2006/2015 e as Projeções Atuariais das Receitas e Despesas Previdenciárias - 2016 /2091.

No tocante ao capítulo do Terceiro Setor restou enfocado, precipuamente, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), abordando a qualificação e renovação da titulação dessas organizações, os repasses financeiros efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para OSs e OSCIPs, inclusive a contabilização desses repasses.

O capítulo denominado Parcerias Público-Privadas (PPPs) abordou os contratos celebrados pelo Estado de Pernambuco, em vigor no exercício de 2015, destacando o estágio de execução de cada contrato e as suas cláusulas mais relevantes, analisando, ao final, o Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco constante no RREO – 6º bim./2015.

No capítulo referente ao Monitoramento das Recomendações foram elencadas as recomendações emanadas dos Pareceres Prévios, referentes às prestações de contas dos exercícios de 2011, 2012 e 2013 encaminhadas ao Governo do Estado de Pernambuco e as respectivas ações/justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quando da Prestação de Contas do Governador – exercício 2015.

Por fim, consta o Quadro Resumo do Cumprimento de Limites legais e constitucionais, que foram destacados ao longo do relatório, bem como um capítulo que agrega os pontos relevantes abordados.

Apesar da abordagem sobre os temas até aqui descritos, a análise realizada pela equipe de auditoria, neste processo, contempla outros aspectos da gestão governamental, que, mantendo a tradição deste Tribunal de Contas, destaca importantes aspectos da atuação do Estado, relacionados a sua organização administrativa, às medidas de transparência dos atos de governo, aos limites constitucionais e legais de saúde, educação e despesas de pessoal, como também aos programas prioritários de governo, sem, contudo, esquecer-se dos aspectos atinentes à assistência social e à previdência pública, além de outros de igual relevância, como o terceiro setor e as Parcerias Público-Privadas (PPP), contemplando, ainda, o Relatório Técnico, comparativos da realidade do Estado de Pernambuco frente a outras unidades da Federação, nos quesitos de indicadores econômicos, de Educação e de Saúde, assim como de segurança pública.

Após conclusão dos trabalhos, em respeito aos princípios que norteiam o devido processo legal, procedeu-se a regular notificação ao Governador do Estado, o qual apresentou seus esclarecimentos através do ofício nº 179/2017- GG/PE.



Na sequência, considerando que toda a análise das contas do exercício de 2015 e os esclarecimentos apresentados pelo Governo do Estado estão presentes nos autos, podendo ser visualizadas por qualquer interessado. Por último, com vista à emissão de Parecer Prévio, apresento uma síntese dos aspectos mais relevantes para este processo de prestação de contas, em cotejo com as considerações deduzidas pelo Governador do Estado, junto com seus Secretários, seguindo a ordem das análises contida no Relatório Técnico.

DA CONJUNTURA ECONÔMICA

CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL

No âmbito nacional, foi analisado o Produto Interno Bruto – PIB e, quando da análise do cenário socioeconômico estadual (item 1.3 do presente relatório), foram apresentados dados nacionais de população, inflação e mercado de trabalho.

No tocante ao Produto Interno Bruto, em 2015, houve uma contração de 3,8% em relação ao ano anterior. Em 2014, o PIB havia ficado praticamente estável (+0,1%). A queda do PIB em 2015 (redução de 3,8% em relação a 2014) resultou do recuo de 3,3% do Valor Adicionado a preços básicos e da contração de 7,3% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. O recuo dos impostos reflete, principalmente, a redução em volume de 17,1% do Imposto de Importação e de 13,9% do IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados) – decorrente, em grande parte, do desempenho negativo da Indústria de transformação e das importações no ano. O resultado do Valor Adicionado neste tipo de comparação refletiu o desempenho das três atividades que o compõem: Agropecuária (1,8%), Indústria (-6,2%) e Serviços (-2,7%).

CENÁRIO ECONÔMICO ESTADUAL

DESEMPENHO DA ECONOMIA E MERCADO DE TRABALHO

Segundo a análise do Tribunal de Contas, no âmbito estadual, a economia pernambucana apresentou uma contração de 3,5% do seu PIB em 2015, bem abaixo do crescimento de 2,0% apresentado no ano anterior, porém menor que a contração registrada no País, 3,8%. De acordo com as estimativas da Agência CONDEPE/FIDEM (que podem ter sofrido variações), o PIB pernambucano em 2015, em valores correntes, totalizou R\$ 140,7 bilhões. A referida contração decorreu de redução de 6,6% na indústria e 2,7% nos serviços, bem como de crescimento de 5% no setor agropecuário.

Ainda nesta seara econômica e seu reflexo no mercado de trabalho, a auditoria sinalizou que com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Brasil apresentou saldo negativo de 1.542.371 quanto à geração de empregos formais no ano de 2015. A Região Nordeste foi responsável pela redução de 254.402



empregos formais no mesmo ano, o que representa aproximadamente 16,49% do total do saldo negativo gerado a nível nacional. O estado de Pernambuco apresentou uma perda de 89.561 emprego formais em 2015, aproximadamente 5,8% do total do saldo negativo gerado a nível nacional.

Os dados do PIB de Pernambuco em 2015, que mostraram uma queda de 3,5% de nossa economia em comparação ao ano anterior, refletem 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.

BALANCA COMERCIAL

Tendo em vista que a balança comercial do Estado de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado, verificou-se que 2015 seu déficit foi da ordem de US\$ 4 bilhões, inferior ao de 2014 que foi de aproximadamente US\$ 6,3 bilhões.

Nesse contexto o Governo do Estado pontuou que, a existência, a princípio, de déficit 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).

INFLAÇÃO

Na análise trazida pela equipe técnica, restou informado que em relação à inflação, o IPCA da RMR do ano de 2015 (10,15%) foi superior ao registrado no ano de 2014 (6,32%), ficando também abaixo do índice nacional (10,67%).

Em consideração a este ponto, o Governo do Estado disse que 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. 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.

DA GESTÃO ADMINISTRATIVA

ESTRUTURA DE PESSOAL DO GOVERNO

Neste ponto, a equipe de Auditoria deste Tribunal apresentou, de forma sistematizada, toda a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, elencando a legislação estadual que promoveu as principais mudanças no âmbito dos órgãos e entidades que compõem essa estrutura administrativa em 2015, focando o quadro de pessoal permanente, temporário e comissionado do Poder Executivo com o objetivo de quantificar e comparar as principais modificações ocorridas no exercício de 2015 em comparação ao exercício anterior.

Ao final do exercício de 2015, o quadro de pessoal do Poder Executivo do Estado era composto por 92.873 servidores ocupantes de cargos efetivos, 23.605 temporários, 2.420 comissionados e 7.496 empregados públicos, conforme dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Administração. Diante desses dados, observa-se que: do total de 92.873 servidores efetivos, em 31.12.2015, 86.519 estavam lotados nos seus respectivos órgãos de origem. O restante (6.354) encontrava-se à disposição, dos quais, 1.731 estavam cedidos para outras esferas (União, demais Estados e Municípios).

O quantitativo de servidores efetivos em 31.12.2015 (92.873) frente ao quadro de efetivos em 31.12.2014 (96.325), apresentou redução de 3.452 servidores, correspondente a 3,58% do quadro existente ao final de 2014. Já o quantitativo de temporários passou de 26.227 em 31.12.2014 para 23.605 em 31.12.2015, apresentando redução de 2.622 temporários, correspondente a 10% do quantitativo existente ao final de 2014.

A proporção entre o quantitativo de temporários e o de servidores efetivos baixou de 0,27 em 31.12.2014 (26.227/96.325) para 0,25 em 31.12.2015(23.605/92.873).

Do quantitativo total de 2.420 servidores comissionados, em 31.12.2015, a maior parte (2.097) não possui vínculo com a administração pública. Destaca-se que o quantitativo total de comissionados apresentou redução de 3,28%, passando de 2.502 em 31.12.2014 para 2.420 em 31.12.2015.

Em relação aos empregados públicos, o quantitativo apresentou redução pouco significativa, em torno de 1% (0,94 %), passando de 7.567 em 31.12.2014 para 7.496 em 31.12.2015.



Importante destacar que, no período de 2011 a 2015, 10.051 cargos efetivos foram admitidos enquanto 15.574 servidores efetivos foram aposentados. Em 2011, o quantitativo de servidores efetivos admitidos (3.570) superou o quantitativo de aposentados (3.231). Nos exercícios seguintes (2012 a 2015), ao contrário, o quantitativo de servidores efetivos aposentados (12.343) superou o quantitativo de efetivos admitidos (6.481).

No tocante aos cargos em comissão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, a lei 15.452, de 15 de janeiro de 2015, fixou o quantitativo de cargos comissionados criados em 2.556, mostrando assim, a tendência na redução desses cargos desde 2012, cujo quantitativo era de 3.538 cargos.

Cumpre ainda registrar que a despesa com pessoal representa mais da metade (51,78%) da despesa total do Estado em 2015 (R\$ 28, 20 bilhões), como se pode observar no capítulo de Gestão Orçamentária, do Relatório de Auditoria.

Ao lado da imposição legal de manutenção da despesa com pessoal dentro dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC101/2000), conforme se verifica no capítulo de Gestão Fiscal, há a necessidade de prover pessoal suficiente nas diversas áreas do serviço público a fim de não comprometer a prestação de serviços à população.

Por sua vez, o quantitativo de temporários apresentou redução ainda mais expressiva, correspondente a 10%, passando de 26.227 em 31.12.2014 para 23.605 em 31.12.2015. Registra-se ainda a redução de 3,28% do quantitativo de servidores comissionados, que passou de 2.502 em 31.12.2014 para 2.420 em 31.12.2015.

No tocante à Despesa de Pessoal, o percentual divulgado pelo Poder Executivo ao final de 2015, que foi de **46,19%**, seria deslocado para novo percentual próximo a **48,61%** da RCL, definido pela LC 101/2000 como teto estadual de gastos com pessoal dos Poderes Executivos estaduais.

Neste aspecto, no entanto, a análise do TCE apontou duas importantes observações: uma, de equívoco, pelo Estado, na transcrição de valores e percentuais publicados pelos Poderes em seus RGFs, por ocasião da montagem dos quadros 53 e 54 do Balanço Geral do Estado (que não chega a alterar significativamente o percentual final do Estado); e outra, de natureza material, que depende da interpretação a ser dada a eventos de custeio de despesas com pessoal caracterizáveis como “substituição de servidor” quando processadas por meios não usuais.

No Estado, dentre os meios não usuais, pode-se considerar os vínculos de profissionais de saúde com Organizações Sociais tema que se encontra em sede de Recurso Ordinário TC nº 1301713-5 interposto contra o Acórdão TC 069/2013), bem como com o próprio estado, mas para fins de exercício de plantões (ambos com atuação em hospitais estaduais). Esses eventos têm potencial de alterar o percentual de comprometimento do Poder Executivo.



Em suas considerações o Governo do Estado, ratificando as informações da auditoria do TCE aduzi que a redução do quadro de servidores efetivos e o conseqüente aumento de cargos vago 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.

Trouxe ainda as ações realizadas a partir das Recomendações consignadas nos Pareceres Prévios emitidos nas contas dos exercícios de 2011 a 2013.

DO PLANEJAMENTO

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Nos termos do que foram apontados no Relatório de Análise, os instrumentos de Planejamento e Orçamentação do Governo do Estado, ou seja, o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA foram encaminhados ao Poder Legislativo de acordo com o regramento preceituado na Emenda Constitucional 31/2008, que alterou o art. 124, da Constituição do Estado de Pernambuco, haja vista ainda não ter sido editada a Lei Complementar Federal de Finanças Públicas prevista no art. 165, §9º, I e II da Constituição Federal de 1988.

PLANO PLURIANUAL - PPA

O Plano Plurianual do Estado de Pernambuco para o quadriênio 2012-2015 foi instituído pela Lei nº 14.532, de 09 de dezembro de 2011.

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, um dia após o que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Durante o trâmite na Assembleia Legislativa, foi apresentada, pelo Poder Executivo, emenda ao Projeto de Lei nº 2.124/2014, procedendo a inclusões nos Objetivos Estratégicos, nos Programas, nos Órgãos e nas Ações específicas, de subações prioritárias e respectivos atributos. Em 23 de dezembro de 2014 foi sancionada a Lei nº 15.437, que dispôs sobre a revisão do Plano Plurianual, quadriênio 2012 – 2015, para o exercício 2015.



Ao longo do exercício de 2015 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de nova programação, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não da mesma forma, 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.

O fato é que, existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactarão na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações.

Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação, sendo necessário fazer uma melhor elaboração das ações e suas subações para que não ocorra o impedimento da agregação, nas ações, das metas estabelecidas nas subações.

Registrou, ainda, a auditoria, 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 que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2012 -2015 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.

Ainda segundo as considerações governamentais apresentadas, 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.

Defendeu que 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.

Quanto ao fato de os créditos suplementares terem sido editados por meio de leis ou decretos, não tendo trazido no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano Plurianual (PPA), alegou o Governador, que o reflexo das alterações decorrentes da abertura de



créditos suplementares no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, com necessidade de compatibilizar, em curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, segundo o Governo Estadual, essa adaptação encontra-se em fase de formulação do escopo, mas, ao final, esperam-se a integração e compatibilização entre os dois instrumentos. Afirmou, ainda, que 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.

Defendeu, ainda neste tema, que 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). Aduziu que tem trabalhado na melhoria do sistema para aproximar o planejamento da execução orçamentária e esperava, inicialmente, a conclusão do projeto para 2017. Disse que, 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.

No tocante ao aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, informou que se encontra 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.

Quanto à falta de indicador, no PPA, que permita o monitoramento dos objetivos do programa, a equipe governamental explicou que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. **Nesse sentido, o PPA 2012-2015 ainda não apresentou nenhum indicador de programa. Essa questão também foi mencionada em relatórios anteriores, no 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.**

Afirmou o Governador do Estado que 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 Govern **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.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

De acordo com a Análise do TCE, o Chefe do Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 2.056 /2014, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, dentro do prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008, não tendo sido apresentada emenda, culminando na promulgação da Lei Estadual 15.377, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2015, observados os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal 101/2000- Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentre os dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2015, a equipe de Auditoria do TCE destacou:

- As Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual;
- As Mudanças de especificações físicas e financeiras das ações no PPA;
- Os Riscos Fiscais e Reserva de Contingência e
- Projeção de Metas Fiscais – LDO;

Observou, a equipe técnica, que no tocante ao **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.**

Neste aspecto, nas considerações do Governo do Estado, restou pontuado, inicialmente, que 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 superávit primário já estava previsto no § 4º do art. 7º da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2000 (LDO 2005 - União), com a redação dada pela Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, a 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.

Explicou ainda 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.

A LDO 2015 reforçou esse normativo, ao estabelecer em seu art. 4º: Art. que 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 a equipe governamental, 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 e que desde 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.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

O projeto da Lei Orçamentária para 2015, Projeto de Lei nº. 2.125/14, foi encaminhado em 06 de outubro de 2014, por meio da Mensagem nº 116/2014, um dia após o prazo estabelecido pela Constituição Estadual, observando a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.

Durante a apreciação do Projeto de Lei nº 2.125/14, foram apresentadas 505 (quinhentas e cinco) Emendas das quais 431 (quatrocentas e trinta e uma) aprovadas, 72 (setenta e duas) aprovadas com alteração e 2 (duas) rejeitadas.

Em 23 de dezembro de 2014 foi sancionada a Lei nº 15.436, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2015, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º.



Foram fixados os seguintes valores na Lei Orçamentária Anual para o exercício 2015:

- Orçamento Fiscal - R\$ 31.964.816.300,00

- Orçamento de Investimento das Empresas R\$ 1.653.360.000,00

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 3.339.613.000,00, para 2015.

No tocante à Lei Orçamentária para 2015, destacou a equipe técnica que, quanto ao 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.

Nos termos do Art. 22 da LDO para o exercício de 2015, a Reserva de Contingência deveria corresponder a 0,5% da Receita Corrente Líquida, 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, assim, acima do estabelecido pela referida norma fiscal.

DO EXERCÍCIO FISCAL

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com a análise do TCE, foram observados os seguintes aspectos no balanço orçamentário apurado ao final de 2015:

-O resultado da execução orçamentária foi deficitário, tendo sido a receita arrecadada menor que a despesa empenhada em R\$ 362.807.309,60;

-A previsão atualizada da receita, no montante de R\$ 32.332.386.034,00, contempla os valores dos acréscimos causados pela abertura dos créditos adicionais provenientes do excesso de arrecadação, incluindo os convênios, e operações de créditos não previstos na LOA 2015;

-Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 237,08 milhões de saldo de exercícios anteriores;

-A receita arrecadada foi inferior a inicialmente estimada na LOA em 12,90%, e a autorizada em 13,89%;



-No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 604,65 milhões, incrementando o orçamento fiscal em 1,89%;

-Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa realizada) de R\$ 4,37 bilhões.

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

De acordo com o contido no Relatório de Análise da Contas do Governo, no exercício de 2015, a receita do Estado foi de 27,84 bilhões de reais. Este valor comporta as receitas arrecadadas pelo Estado subtraídas das transferências destinadas ao FUNDEB, **estimados em R\$ 3,3 bilhões.**

Observou-se que houve um aumento de 3,49% na arrecadação da receita corrente no ano de 2015, comparado com o ano de 2014, em contrapartida houve uma diminuição de 70,05% na receita de capital. Essa queda na receita de capital foi ocasionada pela diminuição da receita de operação de crédito, que em 2014, foi de R\$ 1,89 bilhão e em 2015 foi de R\$ 419,42 milhões.

EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No exercício de 2015 foram empenhados R\$ 28.203.579.244,57, dos quais R\$ 968.944.058,68 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício), não havendo inscrição de Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício).

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES -DEA

Em 2015, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 1.071.429.927,91. Em relação ao exercício anterior houve uma diminuição de R\$ 610.987.615,25.

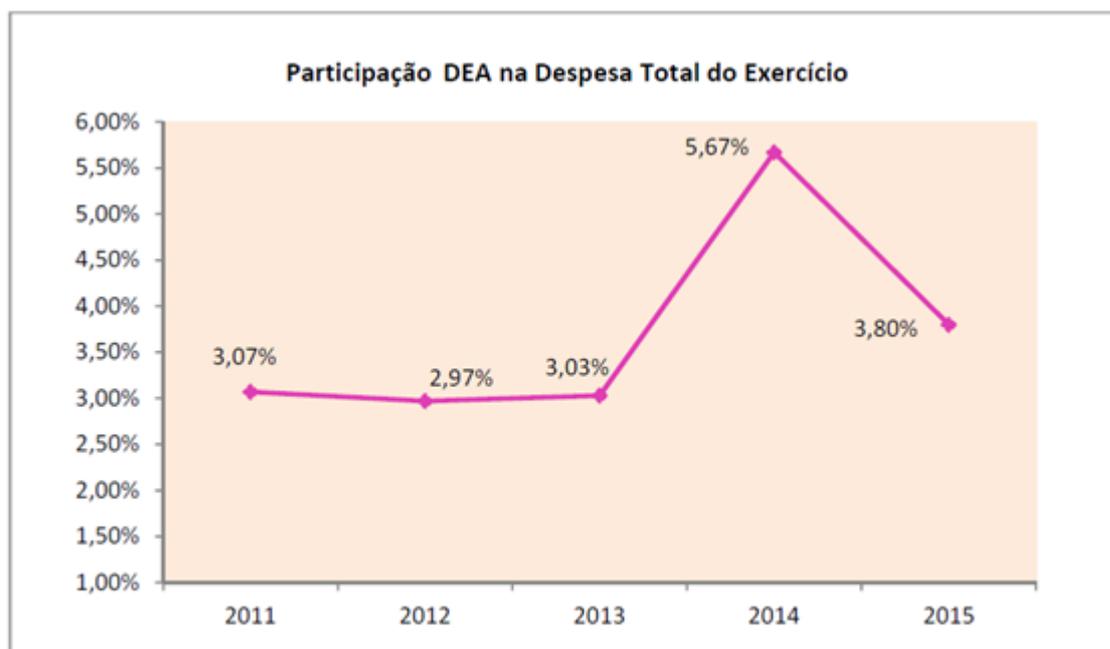
Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2015 e 2014 distribuídos por grupo de despesa.

DEA	Em R\$	
	Valor 2015	Valor 2014
Pessoal e Encargos Sociais	121.610.348,66	273.271.044,27
Juros e Encargos da Dívida	131.914,59	0,00
Outras Despesas Correntes	804.062.600,63	928.270.379,18
Investimentos	145.237.990,70	480.876.119,71
Amortização da Dívida	387.073,33	0,00
TOTAL	1.071.429.927,91	1.682.417.543,16

Fonte: e-Fisco 2014 e 2015/Relatório Execução Orçamentária Consolidada.



Destaca-se que, por definição da Lei 4.320/64, as despesas de exercícios anteriores são as que não foram processadas na época própria, Restos a Pagar com prescrição interrompida e compromisso reconhecidos após o encerramento do exercício. Ao longo dos últimos cinco exercícios, a participação da DEA na despesa total se comportou conforme demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: e-Fisco

Em 2015, a participação da DEA na despesa total do exercício foi de 3,80%.

Destaque-se que o Poder Executivo Estadual lançou um plano de contingenciamento de gastos, no início do exercício financeiro, por meio do Decreto nº 41.466, de 02 de fevereiro de 2015, determinando a redução de gastos em algumas despesas específicas, tais como: transferências voluntárias a municípios, transferências voluntárias a entidades sem fins lucrativos, serviços terceirizados, publicidade, combustível, telefonia fixa e telefonia móvel, passagens e diárias, manutenção de frota, dentre outras. O art. 5º do decreto estabeleceu um limite máximo percentual de gastos para cada uma dessas despesas, bem como outras medidas que resultem em economia para o Estado, alcançando uma economia considerável para o exercício de 2015, no montante de 1,4 bilhões.

DA GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Na evidenciação dos Balanços Financeiro e Patrimonial, a equipe destacou que o Estado de Pernambuco segue, desde 2014, o formato mais atual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NCASP), conforme determinação pela STN 406/2011 (art. 7º) e atualizações sucessivas pelas Portarias STN 828/2011 e 231/2012, cujo início se deu a partir do exercício de 2014.

Neste tópico destaco o que segue:



BALANÇO FINANCEIRO

Neste item, a análise informou que o Estado de Pernambuco arrecadou R\$ 27,84 bilhões em receitas orçamentárias em 2015 e processou despesas orçamentárias (empenhou) no total de R\$ 28,20 bilhões, o que indica um resultado orçamentário deficitário em cerca de R\$ 360 milhões no exercício.

As receitas orçamentárias foram inferiores às verificadas no ano anterior em cerca de R\$ 790 milhões (2,76%), o que obrigou o Estado a também reduzir o total de despesas empenhadas (R\$ 1,46 bilhão de redução).

A redução de receitas totais em cerca de R\$ 790 milhões (que não representou redução de arrecadação tributária) pode ser creditada, a uma análise mais profunda, à redução da receita de operações de crédito (uma das espécies contabilizadas como receita de capital) verificada entre 2014 e 2015, exercícios em que as operações de crédito somaram R\$ 1,88 bilhão e R\$ 419 milhões, respectivamente (redução de R\$ 1,46 bilhão).

Do total de despesa orçamentária empenhada no exercício e reconhecida no Balanço Financeiro, foi inscrito em Restos a Pagar um total de R\$ 968 milhões, montante que reforça a situação de baixa disponibilidade de recursos ao final do exercício. Como as inscrições de Restos a Pagar figuram no Balanço Financeiro na coluna de “ingressos”, esse volume contribuiu para o resultado extraorçamentário positivo do exercício, porque o total inscrito ao final de 2015 (registrado como ingressos extraorçamentários) culminou sendo bastante superior aos pagamentos de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores (imersos em meio às saídas extraorçamentárias no Balanço Financeiro de 2015). **Ao final, quando somados o resultado orçamentário e extraorçamentário do exercício, verifica-se um resultado financeiro positivo em R\$ 239,6 milhões.**

É de destacar ainda que em relação à evolução do saldo patrimonial estadual no exercício, a Demonstração das Variações Patrimoniais apontou resultado patrimonial positivo em R\$ 732 milhões.

BALANÇO PATRIMONIAL

O balanço consolidado aponta que em 31/12/2015 o Poder Executivo e os órgãos do Judiciário, Legislativo e Ministério Público dispunham, em conjunto, de montantes que somavam R\$ 2.918.602.246,68 (R\$ 2,92 bilhões).

Das disponibilidades financeiras do Estado, o Poder Executivo concentrava, em 31/12/2015, 82,85% do total (no ano anterior, o percentual era de 92,44% do total).

Destaca-se a evolução do saldo de disponibilidades do Poder Judiciário, que passou a representar 10,92% do total de disponibilidades reconhecidas na Contabilidade estadual (no ano anterior, o percentual era de 2,34%).



DÍVIDA ATIVA

No tocante à **DÍVIDA ATIVA**, o Estado mantém acompanhamento sobre a provisão para créditos de liquidação duvidosa preceituada pela técnica contábil e recomendada há alguns anos por esta Casa.

O valor bruto da Dívida Ativa, que estava avaliado em R\$15,83 bilhões ao final de 2015, tem provisão contábil que ajusta a expectativa de recebimento efetivo. Essa provisão foi calculada para R\$ 9,64 bilhões; o valor líquido da Dívida Ativa (R\$ 6,19 bilhões) aproxima, então, o registro contábil da perspectiva de recebimento de créditos pelo Estado num médio prazo.

Nos seus apontamentos, o Governo do Estado, corroborando a Análise das Contas de 2015, destacou que a inscrição 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”, incrementou de forma relevante o estoque da Dívida Ativa no período.

Ademais, segundo o Estado de Pernambuco, 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.

APROPRIAÇÃO DE INVESTIMENTOS

No campo dos investimentos vale ressaltar o forte incremento em seu valor contábil em 2015, em razão da incorporação de ganho de equivalência patrimonial dos investimentos efetuados pelo Estado no Complexo de SUAPE, em valor de R\$ 2,23 bilhões. Os investimentos do Estado em suas demais estatais, inclusive a COMPESA, também revelaram pequenas variações.

CRÉDITOS A CURTO PRAZO

É importante destacar, ainda, no Balanço Patrimonial, os Créditos a Curto Prazo. Com a prevalência, a partir de 2014, do regime de competência aos resultados (que privilegia a ótica patrimonial), o ganho patrimonial já passou a ser reconhecido quando do lançamento tributário. Por consequência, o “direito a receber” aí constituído passou a compor o Balanço Patrimonial no grupo denominado “Créditos a Curto Prazo”, o qual foi mensurado em R\$ 2,85 bilhões em 31/12/2015. Os créditos de natureza tributária representam parte significativa desse total, tendo sido avaliado àquela data em R\$ 1,208 bilhão (ICMS e IPVA, principalmente). Outra parcela bem significativa é composta de “Créditos de Transferências a Receber”, avaliada em R\$ 1,587 bilhão. Ressalve-se que nesse grupo, figuram desde direitos a receber do FUNAFIN cerca de R\$ 831 milhões que, por serem créditos da UG 590101 (FUNAFIN) ante outras diversas do próprio Estado culminaram expurgados quando do balanço patrimonial enviado à prestação de contas (direitos e obrigações intraorçamentárias simultaneamente).



No que pertine aos Restos a Pagar (RP), o Estado inscreveu, ao final de 2015, R\$ 1.028.461.584,70 sendo R\$ 968.944.058,68 originados do próprio exercício e outros R\$ 59.517.526,0 remanescentes de exercícios anteriores (reinscrições de RP), representando, assim, uma elevação de 173,26% em relação ao volume de inscrições efetuadas ao final do ano de 2014 (R\$ 376 milhões). Tendo em vista que as receitas orçamentárias alcançaram R\$ 27,84 bilhões, tem-se que o elevado volume de inscrições em RP não decorreu de mero descompasso/atraso no processamento orçamentário, mas sim de limitações financeiras.

Acerca da Dívida Fundada, quando comparado a preços constantes (com atualização pelo IPCA de 2015 incidindo sobre a posição da dívida ao final de 2014, em 10,6735%, tem-se um crescimento real da dívida contratual (interna + externa) em 6,82% em 2015.

A dívida Contratual Interna teve discreta variação a valores nominais, enquanto que a Dívida Contratual Externa experimentou um crescimento de R\$ 2,4 bilhões em valores nominais. Ou seja, a variação do saldo da dívida contratual externa (junto a BID e BIRD) praticamente resume a elevação do saldo devedor da dívida contratual do Estado em 2015, vez que a Dívida contratual interna se manteve no mesmo patamar de 2014.

Segundo ainda a Análise TCE, em 2015, o principal fator que elevou a dívida contratual do Estado foi a apropriação de variações cambiais referentes a contratos externos, que reflete o efeito da desvalorização do real frente ao dólar.

DA GESTÃO FISCAL

Na Análise das Contas, a equipe técnica registrou que a Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2015 foi de R\$ 19.648.437.023,39 (R\$ 19,65 bilhões, em valores arredondados), tendo sido verificada uma variação de R\$ 1,17 bilhão (ou 6,35%) quando comparada com o exercício de 2014, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 18.475.020.080,82 (R\$ 18,47 bilhões).

Diferentemente dos exercícios anteriores, a maior razão da elevação decorreu não do crescimento das Receitas Tributárias (que só subiram R\$ 398 milhões entre 2014 e 2015), mas sim das Receitas Patrimoniais (crescimento de R\$ 745 milhões no período), em virtude de um fato de ocorrência eventual: a licitação dos direitos de processamento da folha de pagamento do estado, por instituição financeira, que rendeu R\$ 696 milhões em dezembro/2015.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No tocante às **OPERAÇÕES DE CRÉDITO**, o Relatório de Análise informou que a Resolução 43/2001 do Senado Federal, além de estabelecer um limite geral aplicado ao estoque da dívida (200% da RCL), fixou um segundo limite a que são submetidos os estados e o DF relativo ao volume de operações de crédito internas e externas (financiamentos) contraídas em cada exercício. Por esse dispositivo, ficou estabelecido que, em um exercício



financeiro, o Estado não poderá exceder o limite de 16% de sua RCL com operações de crédito internas e externas. Este segundo limite, incidente sobre estados e o DF, visa a que entes federativo que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas não venham a aproximar seus níveis de endividamento abruptamente dos 200% definidos como limite geral.

Nesta seara, o Estado efetuou operações de créditos que geraram recebimentos totais de R\$ 419,4 milhões no exercício, das quais a parcela de R\$ 12,98 milhões teve autorização para ser desconsiderada da aferição. O valor líquido a ser considerado (R\$ 406,4 milhões) perfaz um percentual de 2,07% da RCL em 2015.

Outro limite também aferido no Demonstrativo de Operações de Crédito acima diz respeito às operações de crédito por antecipação de receita (ARO), conforme previsto no art. 10, da mesma resolução, limita o saldo devedor das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) a 7% da RCL.

Em 2015, não houve registro de ingresso decorrente de antecipação de receita orçamentária.

Por fim, restou verificado ainda que o Estado igualmente cumpriu com o limite de R\$ 1.989.666.200,00 (um bilhão, novecentos e oitenta e nove milhões, seiscentos e sessenta e seis mil e duzentos reais), inserido na Lei Orçamentária Estadual, conforme verificado no inciso II do art. 10 da Lei Estadual 15.436, de 23/12/2014 (que instituiu a LOA para o exercício de 2015).

DOS JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

Acerca dos **JUROS e ENCARGOS DA DÍVIDA, ou seja**, a capacidade pagamento da dívida, o Estado de Pernambuco, segundo análise do TCE, atendeu ao limite estabelecido na Resolução 41 /2001, que fixou em 11,5% da Receita Corrente Líquida. Decompostos os eventos, viu-se que as amortizações à Dívida Contratual ocorridas em 2015 somaram R\$ 787,18 milhões (45,88% superior às de 2014), enquanto que os juros e encargos empenhados no mesmo período alcançaram R\$ 626,92 milhões (elevação de 16,22%).

RESULTADO OU SUPERÁVIT PRIMÁRIO

A respeito do RESULTADO ou SUPERÁVIT PRIMÁRIO, o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no citado exercício, o montante de R\$ 319,4 milhões e, como tal, conseguiu atender a Meta Fiscal fixada na LDO, que para 2015 definiu uma meta de superávit de R\$ 145.6 milhões (limite mínimo a ser alcançado).

DA DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA

No que trata da DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA, segundo o relatório de análise, o Estado, em 2015, ainda não conseguiu enquadrar-se no limite definido na LDO de 2015 (R\$ 2,07 bilhões) ou



seja, saltou de R\$ 10,18 bilhões em 31/12/2014 para R\$ 13,67 bilhões em 31/12/2015, tendo sido verificado entre estes dois momentos uma variação de 34,25% a valores nominais.

Quanto aos compromissos com a União para o ajuste fiscal, o Governo do Estado, através dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal, dentre as 6 (seis) com metas, reajustáveis anualmente, o Estado de Pernambuco deixou de cumprir apenas meta nº 6, a referente à Despesa de Investimentos pois, conforme informações do Estado, as Despesas com Investimentos alcançaram R\$ 1,235 bilhão, o que dividido pela RLR do período fez o 7,5% da RLR do período, enquadrando-se, logo, acima do limite de 5,6% pactuado na 13ª Revisão para essa Meta 6, ressaltando-se, neste aspecto, que os conceitos de Resultado Primário e Receita Corrente Líquida possuem, para fins de aferição do PAF, metodologia de cálculo divergente daqueles efetuados pelo Estado por ocasião da publicação dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária previstos na LRF.

DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Na gestão da Educação, o relatório das Contas do Governo 2015, destaco o indicador do IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Ele foi criado em 2007 para aferição do desempenho dos alunos e sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (para as unidades da federação e para o país), e a Prova Brasil (para os municípios). O IDEB varia em uma escala de zero a dez e é medido bianualmente.

Assim, observou-se que, com relação à 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, a rede Estadual de Pernambuco ocupou a 18ª posição no ranking nacional em 2015, com IDEB de 4,7, havendo um incremento de 0,4 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2013, cuja nota foi 4,3. A nota alcançada em 2015 superou a meta projetada para o referido exercício, que era de 4,5.

Na 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental, a rede estadual de Pernambuco ocupou a 11ª posição no ranking nacional em 2015, empatado com o estado do Mato Grosso do Sul, com IDEB de 4,1. Houve um incremento de 0,5 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2013, cuja nota foi 3,6. A nota alcançada em 2015 superou a meta projetada para o referido exercício, que era de 3,6.

Com relação à 3ª série do Ensino Médio, a rede estadual de Pernambuco ocupou a 1ª posição no ranking nacional em 2015, empatada com o estado de São Paulo, com IDEB de 3,9. Houve um incremento de 0,3 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2013, cuja nota foi 3,6. A nota alcançada em 2015 superou a meta projetada para o referido exercício, que era de 3,6.



No Rendimento Escolar, aferido pelo aproveitamento e frequência escolares e calculados com base nas taxas de aprovação, de reprovação e de abandono, o Estado de Pernambuco alcançou, em 2015, no ensino fundamental, 85,9%, ficando superior à média do Nordeste (77,3%) e da média nacional (88,1%).

Com relação ao Ensino Médio, a taxa de aprovação do estado de Pernambuco (88,1%), ano 2015, foi a melhor comparada com outras Unidades da Federação. Ela também foi superior à média da rede estadual nordestina (78,7%) e à média da rede estadual nacional (79,7%).

No que se refere à aplicação de recursos em Educação, Governo do Estado de Pernambuco, conseguiu alcançar o percentual exigido pela Constituição Federal, aplicando 26,18% dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

FUNDEB

Dos recursos do FUNDEB, o Estado aplicou R\$ 2.023.691.929,09, sendo R\$ 2.023.501.841,01 pela Secretaria de Educação e R\$ 190.088,08 pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Houve um saldo de disponibilidade na fonte ao final de exercício no valor de R\$ 1.902.342,62.

REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

No tocante à Remuneração dos Profissionais do Magistério, o Governo Estadual, em 2015, despendeu R\$ 1.624.686.333,06, representando 80,28% do valor anual total recebido pelo Fundo, atendendo a exigência legal disposta no ADCT, artigo 60, inciso XII, com redação dada pela EC nº 53, de 19/12/06 e na Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07, artigo 22.

SALDO FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO

Por fim, nesse tópico, o Saldo Financeiro ao Final do Exercício, para ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, ficou no valor de R\$.1.902.342,62, correspondente a 0,10% do valor anual total recebido pelo Fundo, ou seja, dentro do limite fixado pelo art. 21, da Lei 11.494/07.

DA GESTÃO DA SAÚDE

Segundo o relatório de análise do Tribunal de Contas, em 2015, os recursos aplicados na Saúde foram na ordem de R\$ R\$ 5,10 bilhões, compõem esse montante, além das ações e serviços de saúde efetuados pelo próprio estado (cujo financiamento é com recursos estaduais), a remuneração de prestadores de serviços de saúde particulares (cuja fonte é predominantemente de recursos oriundos do SUS).



O financiamento de tais despesas pode, por sua vez, ser resumido como proveniente de duas origens principais: receitas de R\$ 3,15 bilhões decorrentes da arrecadação tributária estadual - receitas provenientes do SUS (cerca de R\$ 1,63 bilhão), alcançando uma aplicação de 15,31% da RCL do exercício.

No tocante ao Plano Estadual de Saúde e o Relatório Anual de Gestão, a análise do TCE pontuou 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 era o de 2011). A obrigatoriedade de utilização do referido Sistema SARGUS para alimentação dos Relatórios Anuais de Gestão foi estabelecida a partir da competência 2012, conforme Portaria GM/MS nº 575, de 29 de março de 2012.

Apesar disso, vimos que o referido relatório foi remetido eletronicamente a este Tribunal em março /2016 por ocasião da prestação de contas da Secretaria Estadual de Saúde no item de relatório de gestão. Dentre as informações constantes do RAG (relatório anual de gestão) 2015 recebido, o item 5, que trata da Programação Anual de Saúde, a qual contempla 385 metas distribuídas em meio a sete diretrizes. Cada diretriz contempla ações e estas abrigam as referidas metas. Em tais metas, o estado atribui um status de metas: “executada”, “não executada” ou “executada parcialmente”. Observou-se 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 foi informada como parcialmente realizada.

Em seu pronunciamento, o Estado de Pernambuco aduziu que 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. 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.

ATENÇÃO PRIMÁRIA

Na Atenção Primária, que exerce a função de “porta de entrada” preferencial do usuário no SUS e se caracteriza como um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. A forma de organização prioritária da Atenção Básica atualmente, conforme preceitua o Sistema Único de Saúde, é alicerçada no conceito de Estratégia de Saúde da Família.



SAÚDE DA FAMÍLIA

A cobertura populacional por equipes de Saúde da Família em Pernambuco observou aumentos gradativos desde a sua implantação. O sítio eletrônico do Ministério da Saúde informa que em dezembro de 2015 a cobertura populacional de equipes de saúde da família em Pernambuco alcançava cerca de 6,88 milhões de habitantes (74,23% da população).

REDE ESTADUAL DE SAÚDE

No tocante à Rede Estadual de Saúde, a estrutura orgânica do estado no tocante à Saúde é definida pela existência de uma Secretaria de estado com unidades administrativas denominadas Gerências Estaduais (GERES) em número de 12 (doze) dentro do território do Estado. A estrutura física hospitalar existente no estado, ao final de 2015, compreendia 240 unidades hospitalares (estaduais, municipais e federais), das quais 179 mantinham convênio com o SUS; destacam-se 10 (dez) hospitais de grande porte na Região Metropolitana do Recife e 02 (dois) no município de Caruaru; há ainda 07 hospitais regionais, sediados, cada um, nos municípios de Petrolina, Ouricuri, Afogados da Ingazeira, Salgueiro, Garanhuns, Palmares e Nazaré da Mata. Além de hospitais, o estado mantinha, ao final do exercício, 14 Unidades de Pronto Atendimento de Emergência (UPAs), também encarregadas de atendimentos de urgência e emergência. Adicionalmente, também compunham a estrutura de apoio à Saúde do estado o Laboratório Central (LACEN), o HEMOPE e o LAFEPE.

Além do exame de adequação do cálculo das ações e serviços de saúde, a equipe verificou indicadores relativos a alguns objetivos estratégicos constantes do Plano Estadual de Saúde 2012-2015 e efetuou estudo de dados constantes no CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) visando verificar o alcance ou não de parâmetros gerais de atendimento à população usuária do SUS, bem como a distribuição no território estadual de leitos hospitalares no Estado.

LEITOS HOSPITALARES

Acerca dos Leitos Hospitalares, os dados do CNES informam que entre o final de 2014 e 2015 houve uma redução, no Estado, do quantitativo de leitos hospitalares de acesso ao SUS em 1,11% (de 18.826 para 18.525). Quando a população estadual é dividida por esse quantitativo total de leitos acima, vê-se que, ao final de 2015, havia o quociente de 1,98 leitos hospitalares disponíveis ao SUS para cada grupo de mil habitantes, sendo esse quociente inferior ao preconizado como mínimo pela Portaria MS/GM nº 1.101, de 12/06/2002, que é de 2,92 leitos SUS para cada mil habitantes.

DA MORTALIDADE de MULHERES em IDADE FÉRTEIS - MIF

No indicativo de MORTALIDADE de MULHERES em IDADE FÉRTEIS - MIF, por outro lado, segundo o Relatório de Análise, o Estado de Pernambuco conseguiu resultados



significativos com relação considerando que o número de óbitos foi reduzido gradativamente de 3.214 em 2011 para 3.026 em 2015. A meta de investigação de tais casos de óbitos foi superada alcançando **87,71% contra os 75% previstos no Plano Estadual de Saúde - PES.**

DA MORTALIDADE DE INFANTIL

A respeito da **TAXA DE MORTALIDADE DE INFANTIL** alcançada pelo estado de Pernambuco reduziu entre os exercícios de 2011 e 2014, em 18,13%, pois era de 17,10 óbitos por mil nascidos vivos em 2011, caindo para 14,00 no exercício de 2014, superando de forma significativa a meta definida no PES, que buscava redução de 5% até 2015. **O resultado obtido por Pernambuco no referido período caracterizou-se como a segunda maior redução dentre as UFs.** No que tange aos esforços de investigação dos óbitos infantis e fetais, os dados obtidos comunicam que o estado de Pernambuco realizou 85,14% de investigação dos casos de óbitos, superando assim as metas definidas no PES, que pretendiam atingir 50% dos óbitos infantis e 30% dos fetais.

Tal resultado lhe garantiu uma positiva sexta posição dentre os demais Estados.

No relatório de Análise das Contas, abrangeu ainda o aumento do esforço do Governo do Estado na efetividade da cura de casos novos de Tuberculose bacilífera. No entanto, 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.

Em resposta a esses dados, o Governo do Estado aduziu que 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. Afirmou que 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” e, 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.

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.

DA GESTÃO DA PUBLICIDADE



Na gestão da Publicidade, o relatório do TCE sinalizou que o total de despesas processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2015, por seus órgãos e entidades a título genérico de publicidade, a uma primeira verificação, teria somado R\$ 70.809.934,24, composto de valores empenhados pela administração direta e indireta do Estado.

Segundo ainda o TCE, o Estado vem nos exames de contas dos últimos exercícios (2013 e 2014), defendendo a tese de que a Lei estadual 12.746/2005 tem aplicação restrita ao Poder Executivo, suscitando, assim, que o cálculo das despesas da administração direta estadual deveria desconsiderar (deduzir) despesas processadas pelo Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, TCE e MPPE. Assim o faz com base na leitura do art. 6º da lei, que, ao prever a hipótese de crime de responsabilidade, se refere de forma expressa apenas a agentes do Poder Executivo. Se assim considerado, do total informado deveria ser deduzida a parcela de R\$ 3.398.520,21 (gastos dos quatro órgãos acima com quaisquer despesas com publicidade). Neste capítulo, os números referidos à administração direta continuam a englobar as despesas processadas por esses quatro órgãos em razão de que a lei traz em sua ementa que se aplica à “administração pública estadual” e não ventila qualquer limite específico para os Poderes externos ao Poder Executivo.

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 0,2475 da RCL de 2014 atualizada monetariamente (24,75% ou, aproximadamente, um quarto do limite), cumprindo, portanto, a determinação legal.

Em sua réplica, o Estado, divergindo do percentual apontado no Relatório de Análise, argumentou que este o TCE no Processo nº 1402078-6, 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, não devendo, assim, 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).

No relatório de análise, foi reforçada a recomendação a este Tribunal ao Poder Legislativo com vistas a uma eventual revisão da lei 12.746/2005, no intuito de definir, de forma expressa, limites percentuais específicos para os Poderes e órgãos constitucionais externos ao Poder Executivo (TJPE, ALEPE, TCE e MPPE), conjugadas ainda as Unidades Gestoras a estes vinculadas (a exemplo do FERM-PE, UG 070002, que é vinculada ao TJPE), revendo, se aplicável, o limite percentual a ser permitido ao Poder Executivo, tendo em vista a segregação daqueles Poderes do cálculo, que foi corroborada na resposta do Governo do Estado.

DA GESTÃO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O Sistema Previdenciário dos Servidores do Estado de Pernambuco foi instituído pela Lei Complementar Estadual no 28/2000, com o objetivo de adequar a concessão e o pagamento dos



benefícios de natureza previdenciária às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/9 e pela Lei Federal nº 9.717/98. Embora o modelo gerido tenha previsto a distribuição da massa previdenciária em 02 grupos, o FUNAFIN e o FUNAPREV, ambos a serem administrados pela FUNAPE. O primeiro, o FUNAFIN, tratado sob o regime financeiro de repartição simples e o segundo, o FUNAPREV, sob o regime de capitalização, ainda não instituído. Para o FUNAFIN, único regime em funcionamento, as alíquotas previdenciárias estabelecidas são de 13,5% (alíquota servidor) e 27% (alíquota patronal).

De acordo com o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, o ano de 2015 registrou um resultado previdenciário negativo de R\$ 841,41 milhões correspondente à diferença entre as Receitas Previdenciárias Realizadas (R\$ 3.418.202.762,26) e as Despesas Previdenciárias Liquidadas (R\$ 4.259.616.242,87). Ocorre que uma parte dos recursos repassados para cobertura do déficit financeiro do FUNAFIN, na forma de Dotação Orçamentária Específica - DOE (R\$ 903,98 milhões), foi registrada como Receitas Intraorçamentárias, comprometendo a apuração do Resultado Previdenciário que “deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS, conforme Portaria STN 553/2014. Dessa forma, excluindo-se os recursos da DOE, obteve-se o resultado previdenciário negativo efetivo no valor de R\$ 1,74 bilhão.

A defesa esclareceu 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, sustentando esse entendimento conforme deliberado por este Tribunal nos autos do processo TC 1503323-5, publicado em 30/07/2015, o qual reiterou a utilização do procedimento da execução orçamentária da DOE até que seja realizada a alteração na referida lei complementar.

DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS LÍQUIDAS EM RELAÇÃO À RCL

No tocante ao Comprometimento das Despesas Previdenciárias Líquidas em relação à Receita Corrente Líquida, verificou-se que, no ano de 2015, essas despesas apresentaram crescimento no valor de R\$ 357 milhões (de R\$ 2,929 bilhões para 3,286 bilhões), enquanto a RCL apresentou crescimento de 1,17 bilhão (de R\$ 18,475 bilhões para R\$. 19,648 bilhões). Contudo, em percentual, o incremento das Despesas Previdenciárias Líquidas (12,20%) revelou-se superior ao da RCL (6,35%), de modo que o percentual de comprometimento dessas despesas frente à RCL passou de 15,9% em 2014 para 16,7% em 2015.

Em resposta, o Estado aduziu 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.

Na análise, restou destacado que durante o exercício de 2015, uma parte dos repasses para cobertura do déficit do FUNAFIN, foi efetuada, sem execução orçamentária, em consonância com o MPCAS e



a Nota Técnica 633/2011 da STN. Todavia, essa forma de repasse “foi descontinuada a partir de agosto de 2015, em função da necessidade de alterações da Lei Complementar 28/2000.

INVESTIMENTOS DO RPPS/PE

Quanto aos INVESTIMENTOS do RPPS/PE, observa-se que o saldo ao final de 2015 (R\$ 140,53 milhões) quase triplicou em relação ao saldo final de 2014 (R\$ 48,79 milhões). Por sua vez, 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).

Neste aspecto, acrescentou o Estado, em suas considerações 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.

ANÁLISE ATUARIAL DO RPPS/PE

No que tange à **Análise Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado**, a Lei Federal 9.717/1998, no art. 1º, inciso I, determina a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, utilizando de parâmetros gerais - definidos atualmente na Portaria MPS 403/2008, com a finalidade de organizar e reavaliar o plano de custeio do RPPS de forma que se mantenha equilibrado, garantindo a continuidade do pagamento dos benefícios cobertos por esse regime.

De acordo com a análise, o balanço atuarial apresentou um déficit de R\$ 187,65 milhões, decorrente da diferença entre o valor presente das contribuições e o valor presente do passivo atuarial.

Conforme esclarecimentos do Governo do Estado, quando comparado com o resultado de 2014 (R\$ 175,50 bilhões) com de 2015, 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.

DOS IMINENTES NA AVALIAÇÃO ATUARIAL

O Estado, em suas ponderações, destacou que 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).



Ressaltou ainda o Estado, que a situação de desequilíbrio entre as receitas e despesas entre o 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, mantendo-se no patamar em torno de R\$ 5 bilhões até 2040, apresentando redução expressiva a partir de 2070 (R\$ 614,42 milhões), até quase extinguir-se em 2091 (R\$ 1,4 milhão).

Conforme visto, 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 déficit financeiro.

O Estado, ratificando a análise do TCE, consignou que 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.

DA GESTÃO DO TERCEIRO SETOR

Neste aspecto da gestão governamental, foram analisados os recursos repassados a entidades privadas que, em colaboração com o poder público, realiza atividades não exclusivas.

As atividades públicas não-exclusivas são aquelas desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas, que por força de previsão constitucional, já vinham sendo exercidas também pela iniciativa privada, tais como: saúde, educação, cultura, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento de tecnologias alternativas, dentre outras relacionadas no art. 2º, I, da Lei Estadual 12.743/2000, alterada pela Lei 12.973/2005.

A execução dessas atividades públicas pelas Organizações Sociais dar-se-á por meio de contrato de gestão a ser firmado entre o Poder Público e a entidade privada assim qualificada.

Quanto à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o termo de parceria é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades assim qualificadas, que se destina à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades não-exclusivas.

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS



No tocante às ORGANIZAÇÕES SOCIAIS- OS, no exercício de 2015, de acordo com o Relatório d Análise, 17 (dezesete) entidades privadas estiveram com esta qualificação realizando diversas atividades, principalmente na área da saúde.

Os repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais, por meio de contrato de gestão, alcançaram R\$ 830,69 milhões em 2015. A maior parte dos recursos (89%) foi repassada para Organizações Sociais da área da saúde (737,12 milhões). O restante (11%) foi repassado para as Organizações das demais áreas (R\$ 93,57 milhões).

Na contabilização dos recursos financeiros, o relatório verificou impropriedade no tocante ao repasse a entidades classificadas como OS, ao IEDES (Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social) e ao CERCAP (Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional), que são entidades classificadas como OSCIPs. Ademais, restou constatada a renovação intempestiva com IMIP, Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e Casa do Estudante e a ausência de renovação com Santa Casa de Misericórdia, Fundação Manoel da Silva Almeida e IPAS.

Em resposta, o Governo informou, relativamente aos repasses, 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.

No tocante à renovação intempestiva, informou a edição dos regulamentares (decretos) que regularizaram as situações das primeiras entidades. E quanto à ausência de renovação, informou que os processos de regularização encontram-se em andamento, conforme esclarecimento da Secretaria de Saúde.

Informou ainda que 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.

A análise do TCE ressaltou que, em 2015, a quantidade de unidades públicas de saúde sob a gestão de Organizações Sociais foi ampliada para 9 (nove) hospitais públicos, 14 (quatorze) UPAS e 9 (nove) UPA-Especialidades, demonstrando, assim, a ampliação dos serviços na área da saúde.

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP

No tocante aos serviços públicos prestados por ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP, durante o exercício de 2015, 4 (quatro) entidades estiveram assim qualificadas, embora duas delas tenham sido qualificadas erroneamente como Organizações Sociais quando do registro do repasse financeiro, conforme já comentado anteriormente.



Os repasses financeiros para OSCIPs, por meio de termos de parceria, perfizeram o montante de R\$ R\$ 12.139.466,41, quase a metade do que foi realizado no exercício de 2014, que foi na ordem de R\$ 24,13 milhões.

Além dos repasses para as entidades privadas qualificadas como OS e OSCIP, o Estado também contribuiu e auxiliou outras entidades privadas por meio de convênios, na forma de subvenções sociais, fundamentalmente voltadas para a rede complementar de saúde, no montante de R\$ 574,89 milhões, representando um aumento significativo se comparado com o exercício de 2014, que foi na ordem de R\$ 311,19 milhões, observando, mais uma vez, que esses valores se concentram basicamente na área da saúde.

DA GESTÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Na Análise da Gestão de 2015, igualmente restou apontado que o Governo do Estado, em consonância com a Lei Federal 11.079/2004, foi instituído o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PEPPP, por meio da Lei Estadual 12.765, de 27 de janeiro de 2005.

No referido Programa estão incluídas as 4 (quatro) seguintes Parcerias Público Privadas:

- 1-Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer da Praia do Paiva;-
- 2-Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga – CIR
- 3-Arena Multiuso da Copa 2014;
- 4-Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana.

Inicialmente, cumpre ressaltar que dentre os quatro contratos de parcerias acima, este Tribunal realizou análise nos contratos das PPPs da Arena da Copa e da Praia do Paiva, sob os enfoques da economicidade e execução contratual, que resultaram na formalização dos processos de Auditoria Especial TC nº 1405057-2 e 1408224-0, respectivamente.

PPP- PRAIA DO PAIVA- E OS RECURSOS CAPTADOS PARA FUNDO SOCIOAMBIENTAL - (Programa de Gestão Ambiental – PGA e do Programa de Gestão Social – PGS)

Na análise, foi evidenciado o aspecto quanto à remuneração do parceiro privado Praia do Paiva, no item do reajuste da tarifa básica de pedágio, constando que ela vem sendo reajustada anualmente, no



mês de junho, desde o ano de 2011, e no ano de 2015, por meio da Resolução ARPE nº 100/2015 publicado no D.O.E em 28.05.2015, foi autorizada a aplicação do percentual de reajuste equivalente 8,17%, passando a vigorar desde junho de 2015.

Foi evidenciado, ainda, que na cláusula 28, do referido contrato, há previsão de repartição do “Risco do Volume de Tráfego”, quando a variação do fluxo de tráfego ocorrer a menor ou a maior do projetado.

Nos meses de janeiro e fevereiro de 2015, a variação do tráfego (Realizado/Projetado) na Rodovia do Paiva se comportou numa faixa superior a 130% do projetado. Nos demais meses de 2015, exceto de junho e julho, a variação situou-se numa faixa superior a 110% do projetado. Dessa forma, houve compartilhamento de receitas de pedágio entre a Concessionária (R\$ 2,35 milhões) e o Estado (R\$ 1,08 milhões) e destinação de recursos para o Fundo Socioambiental (R\$ 552.807,90) no exercício de 2015.

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

Em 2015, o tráfego de veículos (fluxo realizado) superou mensalmente a estimativa do fluxo projetado, propiciando redução no valor da CAT. O somatório dos valores devidos pelo Estado à Concessionária, referentes aos meses de janeiro a dezembro de 2015, perfaz o montante de R\$ 10.690.841,73. Desse valor, foi pago R\$ 9.750.771,48, em 2015, tendo restado a parcela da competência dezembro/2015 (R\$ 940.070,25) para adimplemento no exercício seguinte.

Destaque-se, de acordo com os valores evidenciados no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, constante no Balanço Geral do Estado - Exercício 2015, a despesa projetada com o contrato da PPP da Praia do Paiva revela uma tendência decrescente para os próximos quatro anos (R\$ 8,30 milhões em 2016, R\$ 5,52 milhões em 2017, R\$ 3,17 milhões em 2018 e R\$ 1,59 milhão em 2019), não havendo mais despesa com esse contrato no ano de 2020.

No tocante aos recursos investidos pela Concessionária nas ações socioambientais, nos termos da Cláusula 29, consta no Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade Parceria Público - Privada – Ano 2015, apenas o valor total investido em ações socioambientais (R\$ 973.907,01), sem indicar em quais ações socioambientais ocorreram os investimentos. Por essa razão, foi emitido o ofício GC 02/DCE – Contas do Governo 24/2016, solicitando ao Governo do Estado que informasse em quais ações socioambientais foram investidos o montante de R\$ 973.907,01.

Em resposta, consubstanciada no Ofício 004/2016 CGPE, o Governo do Estado demonstrou as ações socioambientais, destacando o maior investimento no Programa Via Escola, no importe de R\$ 652.800,96.



PPP- CENTRO INTEGRADO DE RESSOCIALIZAÇÃO DE ITAQUITINGA

Acerca do Contrato Concessão Administrativa para Exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga - CIR, o Relatório de Análise das Contas, informou que no início de 2015, por meio do Decreto Estadual 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 42.770, de 15 de março de 2016, foi declarada extinta, por caducidade, a Concessão Administrativa do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga.

No relatório, restou informado ainda que a remuneração da Concessionária (parceiro privado) somente seria devida pelo Estado (Concedente), quando do início da operação do complexo prisional, na forma de Contraprestação da Concedente para Ressocialização - CCR. Já a garantia foi oferecida pelo Estado à Concessionária, na forma de Fundo Especial, criado por meio da Lei Estadual 13.863/2009, destinado a abrigar a conta garantia vinculada ao referido contrato, constituída pelos rendimentos derivados das aplicações de recursos não vinculados da conta única do Estado, conforme artigo 2º dessa lei.

Em outubro de 2015, o saldo da Conta Garantia foi transferido para a Conta Única do Estado, conforme consta no bojo do Relatório de Desempenho dos Contratos de Concessão na Modalidade PPP - Ano 2015.

PPP- ARENA MULTIUSO DA COPA 2014

No que se refere ao Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014, a análise evidenciou algumas fragilidades na metodologia aplicada para projeção da Receita Operacional, 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 compõem 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 compõem 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;

6.A projeção da receita de camarotes (R\$ 13,4 milhões), *business seats* (R\$ 16,5 milhões) e assentos *premium* (R\$ 17,6 milhões), 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 2015, a receita auferida com cadeiras cativas e camarotes, no Estádio do Morumbi, maior estádio particular do Brasil, atingiu R\$ 9,95 milhões, correspondente a 21% da receita projetada para os produtos semelhantes ofertados na Arena da Copa de Pernambuco.

Diante das fragilidades constatadas na metodologia adotada para projeção da Receita Operacional, no valor de R\$ 73,26 milhões/ano (data-base maio/2009), é possível inferir que essa receita encontra-se superestimada, 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 atingindo 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.

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

Acerca da remuneração a este Parceiro Público, o Estado efetuou pagamentos referentes à correção monetária da contraprestação pública Ressarcimento dos Investimentos na Obra (RIO) no valor total de R\$ 50.400.000,00.

A contraprestação da concedente para Operação da Area - COA- ordinária, foi de R\$ 5,92 milhões e de R\$ 58,92 milhões, a título de COA- Adicional.

Ressaltou o Governo do Estado, 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.

Cumprir frisar que de acordo com Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do Estado, ora em análise, o percentual de comprometimento da despesa com contratos de PPP em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) foi de 0,53 em 2014 e **0,33 em 2015**.

Nos exercícios seguintes (2016 a 2024), o percentual de comprometimento apresenta redução significativa, passando para 0,07 em 2016; 0,03 em 2020 e 0,02 em 2024.



Por fim, destaca-se que o percentual de comprometimento da despesa com contratos de PPP em relação à Receita Corrente Líquida encontra-se enquadrada no limite legal (5% da RCL), definido no artigo 28 da Lei Federal 11.079/2004 alterada pela Lei 12.766/2012.

É o relatório

VOTO DO(A) RELATOR(A)

Do exposto e,

CONSIDERANDO o Relatório de Análise da Prestação de Contas Anuais de 2015;

CONSIDERANDO os esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que as contas do Poder Executivo foram apresentadas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa no prazo e nas condições exigidas pela Constituição Estadual de 1989;

CONSIDERANDO que no Balanço Geral do Estado estão contidos os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, bem como os demonstrativos previstos na Lei Complementar 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), está escriturado de acordo com a normatização de regência;

CONSIDERANDO que foram observados os limites de despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em todos os quadrimestres do exercício de 2015;

CONSIDERANDO que foram igualmente observados os limites de endividamento, realização de operações de crédito, pagamento da dívida e concessões de garantias, previstos no já citado diploma fiscal;

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

CONSIDERANDO que foi observado o cumprimento das exigências na remuneração dos profissionais de educação;

CONSIDERANDO que foram respeitados todos preceitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO ainda que foi respeitado o limite de despesa com contratos de Parcerias Público Privadas em relação a Receita Corrente Líquida;

Abaixo descrevemos a apuração dos limites legais e seu cumprimento:

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
	Dívida consolidada	Resolução nº 40/2001	RCL - Receita	Máximo		



Dívida	líquida - DCL	do Senado Federal	Corrente Líquida	200,00%	72,45%	Sim
Dívida	Garantias	Limites LRF e Resolução do Senado Federal 43/2001.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 22,00%	0,02%	Sim
Dívida	Operações de crédito externas e internas	art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 16,00%	2,07%	Sim
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal /88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00%	26,18%	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494 /2007, Art.22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00%	80,28%	Sim
Educação	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício	Lei Federal 11.494 /2007, §2º do artigo 21.	Receitas recebidas pelo FUNDEB	Máximo 5,00%	0,10%	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 49,00%	46,18%	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal consolidada do Governo do Estado	Lei Complementar nº 101/2000	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 60,00%	55,77%	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (estadual)	Art. 6º da Lei Complementar 141 /2012.	Receita de impostos, incluindo as transferências nas ações e serviços públicos de saúde.	Mínimo 12,00%	15,31%	Sim

Voto pelo seguinte:

Parte:

Paulo Henrique Saraiva Câmara

Unidade(s) Jurisdicionada(s):

Governo do Estado de Pernambuco

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal

VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a Aprovação das contas do(a) Governador(a), Sr(a) Paulo Henrique Saraiva Câmara, relativas ao exercício financeiro de 2015.

Ainda, encaminhar ao Governo do Estado as seguintes recomendações:

1.Despesas de Exercícios Anteriores - DEA:



. Empenhar e liquidar, antes do encerramento do exercício, as despesas orçamentárias que pertencerem ao exercício, reconhecendo-as como Restos a Pagar, minimizando, portanto, o volume de DEA do exercício subsequente;

2. Monitoramento da Execução Orçamentária - Indicadores de Programas do PPA:

. Propor e definir, num prazo de 120 (cento e vinte) dias, indicadores a serem utilizados de forma efetiva por ocasião da aferição de resultados dos programas constantes do plano plurianual;

3. FEM - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal

. Apresentar, num prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas tomadas pelo Estado nas situações de ausência de prestação de contas, por parte dos municípios, com relação à aplicação dos recursos recebidos do FEM após as notificações extrajudiciais efetuadas pelo Estado;

4. Monitoramento das Recomendações:

. Criar grupo de trabalho específico para analisar as recomendações exaradas por este Tribunal, quando da emissão dos pareceres prévios das Contas do Governador referentes aos exercícios financeiros de 2011 a 2013, apresentando a este Tribunal de Contas resultados em até 120 (cento e vinte) dias.

E, ainda, DETERMINAR à **Coordenadoria de Controle Externo**, deste Tribunal de Contas, a formalização de processos de Auditoria Operacional para analisar o financiamento da saúde através de subvenções e contratos de gestão bem como o desempenho das Organizações Sociais na prestação dos serviços contratados, nos exercícios financeiros de 2015 a 2017.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Declaro aberta a presente Sessão Especial, que tem por objetivo o julgamento das contas do Governador, referentes ao exercício de 2015.

Com a palavra o Conselheiro Ranilson Ramos.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Feito o relatório, com a palavra o representante do Ministério Público.

DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

Sr. Presidente, Sr. Relator, Conselheiro Ranilson Ramos, Sra. Conselheira Teresa Duere, Conselheira Alda Magalhães, Conselheiro Marcos Loreto, Conselheiro Dirceu Rodolfo, Conselheiro Ruy Harten, é um momento importante, no dia a dia do Tribunal de Contas, esse momento de emitir o parecer prévio sobre as contas do Chefe máximo do Poder Executivo do Estado.



Inicialmente, queria registrar que essas contas têm uma peculiaridade muito importante e muito proveitosa para a Casa e para os estudos de controle externo, considerando o fato de o exercício de 2015 ter sido o ano da maior crise econômica do Brasil e do Estado dos últimos setenta anos e de termos como Relator das contas o nobre Conselheiro Ranilson Ramos, um grande economista, uma pessoa que realmente conhece as ciências econômicas, de fato a pessoa mais talhada neste Conselho, por seu entendimento, por suas explanações, por seus estudos, para relatar as contas de um exercício em que realmente o fato mais importante foi o impacto no Estado de Pernambuco da grave crise econômica que se abateu sobre o Brasil e sobre o Estado. E isso se refletiu no texto desse relatório agora lido, como todos pudemos observar. Desde já, parabênizo o Conselheiro Ranilson Ramos e digo que foi uma feliz e proveitosa coincidência que o nosso economista chefe do Conselho tenha sido relator destas contas.

Eu serei muito breve neste parecer e me limitarei a comentar alguns aspectos das contas que preocupam o Ministério Público de Contas e certamente preocupam o Estado de Pernambuco, e, sem fazer maiores considerações gerais, queria destacar alguns pontos concretos das questões que já foram abordadas nos autos, mas só queria destacar para uma melhor reflexão e discussão.

Em primeiro lugar, gostaria de destacar, como já foi discutido nas contas de 2013, nas contas de 2014, com debates neste Pleno, a questão do excesso de temporários na estrutura do Estado.

Lembro-me de que, na discussão das contas do exercício de 2014, o próprio Conselheiro Dirceu Rodolfo, no debate, também destacou essa questão de que o número total de temporários na estrutura do Estado estava manifestamente excessivo. Como o Conselheiro Ranilson Ramos destacou, no seu relatório, em 2014 tínhamos 27% de temporários; em 2015 esse número baixou para 25%.

A grande questão que temos em relação aos temporários é que eles não contribuem para a Previdência Própria Estadual. Esses 25% de temporários contribuem significativamente para o déficit financeiro da Previdência Própria do Estado de Pernambuco.

E, como bem destacou o Conselheiro Ranilson Ramos, no seu tópico de estrutura de pessoal de governo, esses 25% são o número total. Nós sabemos que, na educação, na classe dos professores e na classe médica, esse percentual é ainda maior do que 25%, e essas pessoas não estão contribuindo para a nossa Previdência Própria, contribuem para o INSS.

Sei que isso é uma estrutura de pessoal, é uma forma de tratar estrutura de pessoal, que vem muito antes desse exercício, que foi o primeiro ano desta gestão. Isso vem pelo menos desde 2007, quando se preferiu a forma de contratação temporária através de seleções simplificadas e análise de currículo, em detrimento da realização de concursos públicos, mesmo nas áreas como educação, em que há leis específicas determinando a realização de concursos públicos; por exemplo, na classe dos professores, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação é clara quando afirma que a contratação temporária não pode ser um instrumento largamente utilizado. E, como já disse, terá reflexo na questão do FUNAFIN, de que falarei em outro ponto.

Outro ponto que o Conselheiro Ranilson Ramos destacou muito bem foi a necessidade de um melhor estudo sobre os vínculos de profissionais de saúde com organizações sociais e a sua contabilização nas despesas totais de pessoal do Estado. Como bem consignou o Conselheiro Ranilson Ramos, há um processo específico neste Tribunal, o 1301713-5, em que se discute essa questão, que é uma questão muito importante, porque, conforme a decisão do Tribunal, estaremos sinalizando a continuidade, ou não, dos limites totais de despesas com pessoal conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu.

A Coordenadoria de Controle Externo desta Casa já alertou a todos nós, Conselheiros e Ministério Público de Contas, que existem municípios querendo terceirizar, inclusive, toda a sua saúde, com o argumento de que essas despesas de terceirização da saúde serão deduzidas da despesa total com pessoal, por isso a importância de que essa discussão nesta Casa seja finalizada.



Por fim, gostaria de destacar também, como colocou o Conselheiro Ranilson Ramos, também nesse tópico de estrutura de pessoal do Governo, a questão do exercício de plantões extraordinários na rede estadual. Precisamos estudar e definir como fica essa questão, porque recente lei estadual permitiu que pessoas sem vínculo nenhum com a administração prestem plantões extraordinários, mediante pagamentos avulsos; ou seja, para uma coisa que estava limitada aos efetivos e contratados temporariamente, a prestação de plantões extraordinários, agora existe uma lei estadual autorizando que as chefias de direções de hospitais, ao seu alvedrio, escolham médicos que, muitas vezes, nunca tiveram nenhum vínculo efetivo com a administração pública para prestarem um plantão avulso em determinado dia. Isso precisa ser discutido no Tribunal, porque o Ministério Público de Contas tem a preocupação de que isso contrarie o princípio do concurso público e contrarie o princípio da licitação, porque não considero jurídico, ao menos nessa análise inicial, que, na quarta-feira, um diretor de hospital escolha um médico particular para prestar um plantão no sábado, uma pessoa que nunca teve um vínculo com a administração pública, e ela preste o plantão, escolhida pelo diretor de hospital, e receba esse valor.

Outro ponto que gostaria de destacar, como bem observou o Conselheiro Ranilson Ramos no tópico do Plano Plurianual do seu Relatório, foi que o PPA 2012/2015 ainda não apresentou nenhuma indicação de programa, nenhum indicador de programa. Sabemos que a disciplina constitucional das Leis Orçamentárias, das três Leis Orçamentárias, é muito burocrática no texto da Constituição de 88. Os doutrinadores até dizem que pelo menos uma delas deveria ser extinta e, provavelmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deveria ser extinta, e ficarmos com o PPA e a Lei Orçamentária Anual, porque temos três leis, burocraticamente, às vezes, em uma aprovação só pró-forma, para reger as finanças das entidades federativas.

Nos municípios, mesmo do interior, sabemos, pelo nosso acompanhamento, que o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias são algo pró-forma, porque um município do interior de baixa população não tem condições de gerir adequadamente esse sistema de leis orçamentárias. Mas não deixa de ser preocupante, como consignou o Conselheiro Ranilson Ramos, que o PPA vigente de 2012 a 2015 não tenha trazido nenhum indicador de programa.

Outro ponto que gostaria de destacar foi a expressiva queda da receita orçamentária no exercício. Sabemos a crise que se estabeleceu no país no exercício de 2015, o Conselheiro Ranilson Ramos brilhantemente detalhou o impacto, no PIB do Estado de Pernambuco, desta crise, que foi um impacto maior do que o da média do Brasil, e isso se refletiu numa queda de receita de R\$ 790.000.000,00 no exercício. Isso foi uma lição para todos nós, para todo o Brasil, de que os entes públicos federativos, União, Estados e Municípios, não podem contar, como contavam antes, com receitas crescentes, ano a ano. Vínhamos de tantos e tantos anos de receitas continuamente crescentes nas pessoas federativas que considerávamos uma impossibilidade a queda nominal da receita pública de um ente federativo. Então, isso fica como lição, para o futuro, de que não podemos contar sempre com um crescimento futuro das receitas numa unidade federativa, seja União, seja Estado, seja Município.

E esse impacto dessa diminuição de receitas próprias no Estado de Pernambuco se refletiu em Restos a Pagar de R\$ 968.000.000,00, como bem consignado no Relatório do Conselheiro Ranilson Ramos.

É um fato importante dizer que, especialmente em 2015, 2016, pela discussão que se travou no Tribunal de Contas da União, no Parecer Prévio das contas de 2015 da Presidência da República, muito se perguntou sobre esse possível reflexo, no Estado de Pernambuco, de questões semelhantes às tratadas naquele Parecer e, sempre que alguém, ou da imprensa ou leigo, perguntava isso a minha pessoa, eu dizia um ponto importantíssimo: enquanto a União pode emitir títulos que têm liquidez imediata como papel-moeda, ela tem amplos meios para rolar sua dívida, ela tem amplos meios, na prática, para emitir moeda, seja através de títulos do Banco Central, do Tesouro Nacional, ou seja através de empréstimos e movimentações financeiras contábeis criativas, o Estado de Pernambuco,



que, há muitos anos não tem instituição financeira, não tem nenhum desses meios para criar dinheiro. Então, o Estado de Pernambuco só pode gastar o que arrecada. Ele está realmente, pelas suas circunstâncias, jungido ao que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No atual panorama da estrutura do Estado de Pernambuco, não há espaço, mesmo que se queira, para gastar dinheiro que não tem, e essa inscrição de Restos a Pagar nesse ano, de R\$ 968.000.000,00, é realmente uma demonstração disso e uma demonstração de que se deve ter muito cuidado na gestão financeira do Estado de Pernambuco, porque a acumulação sucessiva de restos a pagar poderá levar, no futuro, se não houver uma boa gestão, como tem sido feita, a uma inadimplência, porque, ao contrário do Governo Federal, o Estado de Pernambuco não tem métodos de rolar esses débitos. Agora, isso não é uma crítica à realização de operações de crédito. As operações de crédito são da natureza dos entes federativos brasileiros, elas são necessárias. Muitos recursos, diríamos mesmo que Estados e Municípios têm uma obrigação, um dever moral, de tomar como empréstimo, por exemplo, a bancos internacionais de desenvolvimento, até mesmo fomentos nacionais em programas muito importantes, mas esses empréstimos devem ser tomados com toda a prudência.

Nas contas de 2014, quando elas foram discutidas neste plenário, foi explanado que, naquele exercício, somente com o serviço da dívida e juros, pagou-se mais de um R\$ 1.000.000.000,00. Vimos que, em anos anteriores a 2014, tomaram-se sucessivos empréstimos; é verdade que muitos com prazo alongado de trinta anos, mas o somatório de se tomar esses empréstimos em alguns anos, até R\$ 3.000.000.000,00, em um único ano, de tomada de empréstimos, levou a um serviço da dívida muito alto, que, com essa crise, o Estado de Pernambuco, muitas vezes, paga com muito sacrifício.

Agora, nesse exercício de 2015, até por determinação da então gestão do Ministério da Fazenda, o Estado de Pernambuco não tomou muitos empréstimos, tomou apenas R\$ 419.000.000,00, o que se revela absolutamente prudente e correto com a gestão financeira que se desenhou no Estado naquele momento.

Vemos que as dívidas do passado, de exercícios anteriores, tomadas em sucessivos exercícios anteriores, foram muito pesadas para o Estado de Pernambuco. Em 2015, só realmente desses encargos da dívida contratual tomada em exercícios anteriores, gastaram-se, segundo o relatório do Conselheiro Ranilson Ramos, R\$ 787.000.000,00; ou seja, R\$ 787.000.000,00 de serviço em um ano em que o Estado de Pernambuco viveu a sua maior crise financeira. Então, temos que tomar, realmente, grande cuidado com a gestão dessa dívida. E, apenas para contextualização, a dívida fiscal líquida do Estado de Pernambuco encerrou seu exercício de 2015 em R\$ 13,6 bilhões.

Todos sabemos que é bom os governos tomarem dívidas para fazerem investimentos estratégicos, mas, antes de tudo, temos que ver o custo dessa dívida, porque, países da União Europeia que se endividam a 100%, 120%, 200% do seu PIB pegam dívida ao máximo de 3% ao ano, que é a taxa-padrão dessas dívidas da União Europeia. Aqui, muitas dessas dívidas que compõem os R\$ 13 bilhões do montante da dívida fiscal líquida do Estado de Pernambuco são tomadas com uma taxa próxima à taxa SELIC, que, por mais que tenha baixado nos últimos tempos, ainda está entre as maiores taxas de juros do mundo. Então, mesmo que o Estado tome uma dívida a 8%, 9% ao ano, 7% ao ano, ainda é muito elevada, e a comparação dívida/PIB não se aplica muito à situação do Estado de Pernambuco por serem os juros dessa dívida mais elevados que os juros, por exemplo, da União Europeia, onde os países podem tomar dívida até 120% do PIB.

Outro ponto que gostaria de registrar é a questão dos resultados previdenciários. Eu já havia falado sobre a preocupação que o expressivo excesso de contratos temporários na estrutura do Estado revela, porque essas pessoas não contribuem para a nossa previdência própria, e 2015 foi mais um ano em que os técnicos do Tribunal de Contas do Estado constataram essa preocupação. O resultado previdenciário...

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:



Apenas para colaborar, e os empregos públicos também são celetistas que contribuem para o INSS, que são mais de 20.000.

DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

Muito bem colocado, porque o Estado deve repensar a utilização do emprego público, mas o emprego público pode existir, ele é constitucional, o que não é constitucional é a permanência indefinida dos contratos temporários, como ocorre, infelizmente, no Estado de Pernambuco.

E, sobre resultado previdenciário, gostaria de destacar meus parabéns ao Conselheiro Ranilson Ramos, porque o seu relatório nos dá um panorama completo, sem margem a dúvidas, sem margem à necessidade de pesquisas adicionais da situação previdenciária do Estado de Pernambuco. E me causou preocupação o resultado previdenciário negativo, apenas em 2015, de R\$ 841.000.000,00, ou seja, o resultado previdenciário negativo, apenas nesse ano, no Estado de Pernambuco, foi superior à queda da arrecadação do Estado de Pernambuco devido à crise, para termos uma ideia do caráter monumental que é essa situação previdenciária negativa.

É lógico que isso vem de muitos anos, isso vem da falta de instituição do fundo previdenciário no Estado de Pernambuco pelo regime de capitalização, porque não são as pessoas federativas que têm que suportar essa conta no futuro. O Tesouro não deve ser a fonte pagadora de aposentadorias e pensões dos servidores. Isso deve ser instituído: o regime de capitalização. E não estamos falando, aqui de conjecturas ou de *lege ferenda*; esse regime já está instituído em lei, falta ser implantado administrativamente, porque a projeção atuarial soabre a qual o Conselheiro Ranilson Ramos brilhantemente discorreu em seu relatório já revela que todos nós - servidores, Conselheiros, Procuradores do Estado, servidores do Executivo – estamos com as nossas aposentadorias ameaçadas, porque é insustentável, inclusive na projeção atuarial, a permanência dessa situação de o FUNAFIN operar por repartição simples de pagamentos.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Para colaborar também, Dr. Cristiano, no horizonte, para o completo equilíbrio, eles fazem uma projeção para 2091, tendo duas gerações de servidores na frente. Então, essa, como V. Exa. bem colocou, está comprometida.

DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

Porque realmente o colapso desse sistema não é uma coisa para este governo, nem para o próximo, quem sabe, nem para o próximo do próximo, mas o estudo atuarial, inquestionavelmente, demonstra que o Tesouro Estadual de Pernambuco, mesmo com as projeções mais otimistas, não terá condições de pagar essas aposentadorias e pensões no sistema atual.

E um outro ponto que gostaria de destacar é a menção do Conselheiro Ranilson Ramos à Portaria do Ministério da Previdência nº 403/08, que estabelece as normas gerais do regime próprio. E é possível um ente federativo fazer um regime previdenciário próprio que dê certo? Com certeza, é. A Prefeitura do Recife tem um Fundo Previdenciário capitalizado próprio com R\$ 1.6 bilhão aplicados. É um Regime que deu certo e é um Regime que deve ser considerado sagrado. Esse dinheiro está sendo juntado desde 2005 pela Prefeitura do Recife e, no futuro, a Prefeitura não gastará nada com aposentadorias e pensões, com a capitalização desse Regime Próprio.

Portanto, louvo o voto do Conselheiro Ranilson Ramos, por ter mencionado esta portaria do Ministério da Previdência, que estabelece as regras do Regime Próprio, as Normas Gerais do Regime Próprio, a que todos devem obedecer. Como V.Exa. colocou, ela submete a essas Normas Gerais do Ministério da Previdência o Estado de Pernambuco e todos os Municípios, e lá ela cita uma coisa muito importante, que é a segregação das massas, que deve ser implantada no Estado de Pernambuco para que nós tenhamos no futuro aposentadoria.



Esta situação do Estado do Rio, que a mídia coloca, é uma situação que pode se descortinar, médio prazo, no Estado de Pernambuco, porque o Tesouro Estadual não terá condições de suporta todos esses pagamentos, se não for implantada a segregação de massas e o fundo previdenciário.

Outro ponto que gostaria de destacar do relatório do Conselheiro Ranilson Ramos é a questão das organizações sociais. As organizações sociais receberam, em 2015, R\$ 830.000.000,00 dos cofres do Estado. E, na área de saúde, gerem atualmente 9 (nove) hospitais, 14 (quatorze) UPAS e 9 (nove) UPAS de especialidade.

É preciso dizer que as organizações sociais têm a legitimidade jurídica e constitucional de atuarem nessas áreas, mas a própria Constituição Federal, ao disciplinar o SUS, estabelece que elas poderão atuar na forma da complementaridade.

É necessário dizer que o Supremo Tribunal Federal, por sua liturgia, falha muito em dar definições importantes para o dia a dia da administração pública, como, por exemplo, dizer o que é esta complementaridade. Até que percentual a saúde estatal pode ser, digamos assim, em lugar comum, terceirizada a organizações sociais, por exemplo? Porque, não é o caso de Pernambuco, tenho certeza de que no Estado a saúde ainda está dentro do aspecto da complementaridade, mas não é segredo que em outros Estados, como, por exemplo, Goiás, o Governador do Estado apresentou um projeto de entregar toda a educação a organizações sociais, toda a saúde a organizações sociais, reduzindo a gestão estatal direta a zero. E isso, obviamente, não está compatível com a cláusula constitucional da complementaridade.

Agora, se é constitucional, se é jurídica a atuação das organizações sociais no Estado, precisamos aprimorar métodos para a prestação de contas desses recursos, porque, como discutimos no parecer prévio das contas de 2014, e foram aprovadas, por unanimidade, aquelas considerações, há falhas no exercício do controle externo e interno, em relação a essas organizações sociais. E isso precisa ser enfrentado e resolvido, porque se trata de recursos de R\$ 830.000.000,00, cujo controle - e aí a culpa certamente é do Tribunal, porque o controle compete, ao fim e ao cabo, ao Tribunal de Contas -, o controle está deficiente. E isso não é uma inovação que trago neste momento; isso já foi discutido e aprovado, por unanimidade, nas contas do exercício anterior, e, infelizmente, até agora, não conseguimos resolver satisfatoriamente essa questão.

Por fim, quanto às parcerias público-privadas, gostaria de parabenizar o Conselheiro Ranilson Ramos, porque esse capítulo do seu Relatório foi realmente uma aula prática de como se desenvolvem as parcerias público-privadas no mundo real, porque, quando elas foram aprovadas pelo Congresso Nacional, vendeu-se muito a ideia de que seria uma panaceia para resolver todos os problemas de estrutura do Brasil; só que, durante a aprovação, também foi dito que o sócio privado seria o capitalista, e, na prática, quem é o sócio capitalista em todas as parcerias público-privadas é o poder público, porque é o poder público que tem que obter os empréstimos para fazer o financiamento, quando não o fornece através dos seus próprios bancos estatais. Muitas vezes o poder público até injeta capital na própria pessoa jurídica do sócio privado. E vimos, em vários casos, isso acontecendo no Governo Federal. Então, realmente, uma parceria público-privada para o sócio capitalista ser o próprio poder público, para que sócio privado? Perguntamo-nos.

No Estado de Pernambuco, das quatro parcerias público-privadas que existem oficialmente, constatamos, mais uma vez, que a única que podemos dizer, a grosso modo, que deu certo é a ponte da praia do Paiva, em seu sistema viário, o que é de se lamentar, porque o Estado de Pernambuco precisa muito desses investimentos de infraestrutura; precisa, mas não tem recursos para ser o sócio capitalista. Então, temos realmente que fomentar e pensar maneiras de essas parcerias serem o que foram planejadas na sua concepção original, de termos sócios privados, até internacionais, que realmente invistam recursos próprios nesses empreendimentos.

E, mais uma vez, parabenizando a exposição do Conselheiro Ranilson Ramos, o Ministério Público de Contas dá parecer pela aprovação das contas, apenas solicitando, como certamente o Conselheiro já irá fazer, que sejam feitas algumas recomendações pontuais, já mencionadas no Relatório Técnico e no Relatório de Voto.



É o nosso parecer. Muito obrigado.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

O processo continua em discussão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Sr. Presidente, primeiramente, associo-me ao Ministério Público nos elogios ao nobre Conselheiro Ranilson Ramos. Realmente o Relatório é muito profícuo, profundo e conta com bastante exatidão.

Só faria, pontualmente, uma breve ressalva. É com relação às despesas com pessoal. Quando se apontam despesas com pessoal, até se usa o termo “não usuais”, de que o Estado de Pernambuco estaria se valendo e não estaria computando como despesas de pessoal. É dito que essa questão já foi objeto de deliberação por esta Corte, em sede de auditoria especial, e há um recurso ordinário, e se diz o seguinte: em função disso, em função de estar em recurso ordinário, não estaria, então, em condições de ser debatida neste momento. Acho que o fato de estar em recurso ordinário uma deliberação cujo recorrente é o gestor não impediria que, neste momento, essa questão fosse debatida. É apenas essa ressalva que faço. E, em achando dessa forma, debrucei-me sobre a questão e, nesse exercício especificamente, considerando que essas despesas foram despesas de pessoal, redundariam em um percentual da Receita Corrente Líquida de 48,61%, ou seja...

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

Não, aí é outra coisa. Conselheiro Ruy Harten, se fossem computados como estão no relatório, chegariam a 55%.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Eu estava vendo aqui; são 48,61% de RCL. Então, há um problema com despesa com pessoal; já teria excedido, então, os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. É algo que deve ser revisto, há uma certa polêmica, sem dúvida.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Conselheiro Ruy Harten, inclusive a decisão do Tribunal é no sentido de se computar; agora, existe um recurso e, logicamente, a decisão está com efeito suspensivo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Confesso que é uma questão que reúne certa complexidade, mas era essa a ressalva que eu queria fazer, com relação a essa questão. E também foi dito aqui, pelo nobre membro do Ministério Público, sobre excessivas contratações temporárias, que, realmente, 25% aparentemente é um percentual excessivo; mas, para saber se é excessivo, ou não, é preciso ver aqueles atos de pessoal sobre os quais comumente, ordinariamente, nos debruçamos aqui, se estão sendo julgadas pela ilegalidade aquelas contratações. Não me parece que isso esteja acontecendo. Então, essa questão teria que ter sido analisada sob esse prisma e, não, simplesmente, ver o número 25% e dizer se está excessivo ou não. Só faria essa pequena colocação. Mas essa questão teria que ser levada. A meu ver, teria que se fazer esse levantamento nos atos de pessoal, nesses processos próprios em que se analisam os casos concretos de contratação temporária, se realmente são devidos ou não.

Sr. Presidente, são essas colocações que eu queria fazer, mas acompanho o Relator, com essa preocupação com relação à despesa com pessoal, que, realmente, já está presente aqui nesse exercício.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:



Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Representante do Ministério Público, Srs. Servidores d Casa que estão aqui presentes, gostaria, inicialmente, de me associar ao Dr. Cristiano Pimentel er relação ao nosso economista Dr. Ranilson Ramos e estender aos servidores da área de contas de governo esse reconhecimento pelo bom trabalho desenvolvido pela equipe.

Mas, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Dr. Cristiano já quase esgotou todos os itens em relação ao relatório, a muitos deles não irei voltar, por uma questão de tempo e por ter ele expressado realmente o meu sentimento em relação à questão.

Entretanto, há três pontos, basicamente, a que gostaria de voltar. Um dos pontos é a questão da dívida. Fui relatora em 2014 e vejo, em 2015, um crescimento. O Procurador Cristiano Pimentel coloca que a dívida somava R\$ 787.000.000,00, 45,88% superior à de 2014, mas faltou ler o restinho: Enquanto que os juros e encargos, empenhados num mesmo período, alcançaram R\$ 626.092.000,00, sendo elevados em 16,22%.

Fui ao relatório da equipe técnica e nele, no ponto 6.7, sobre a dívida, diz-se que as amortizações somaram, no exercício, esse valor que mencionamos. A soma efetuada nos exercícios dá R\$ 1.410.000.000,00. Esse volume... e aí está a minha preocupação, e acho que isso tem que ser uma forte recomendação. Dizem os técnicos: “esse volume tende a aumentar significativamente com o término dos prazos de carência dos três maiores contratos de financiamento assumidos pelo Estado com o BID e o BIRD, que ocorrerá este ano e em 2018. As amortizações atuais serão acrescidas de cerca de US\$ 60.000.000,00 anuais, quando começarem a vencer agora em 2017 e 2018. Só nesses três contratos.

Srs. Conselheiros, é preocupante esse dado. É muito preocupante.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Conselheira, desculpe, estava discutindo aqui um esclarecimento com o Conselheiro, se a senhora puder recolocar para mim, agradeço bastante.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Coloco até rapidamente, porque é do seu conhecimento, Sr. Conselheiro; é a questão da dívida que estou colocando, o crescimento de um ano para outro, e, se não for, chamo atenção e venho ao Relatório Técnico, em que é dito que, só em dois contratos, nos anos de 2017 e 2018, serão acrescidos, só nesses dois contratos, US\$ 60.000.000,00 anuais, porque está vencendo o prazo de carência.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Os dois contratos do BID são pagos fortemente por causa principalmente da diferença cambial.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

E ainda virão outros contratos, porque contratos de mobilidade, por exemplo, foram feitos com empréstimos. E estamos vivendo na carência, mas, a curto prazo, vai acabar sua carência, e aí vem em contramão ao que está acontecendo no Estado, que é uma forte crise. É uma queda de receita, é uma queda do PIB.

E essa questão é um ponto que acho que merece um destaque, uma ressalva dentro desse ano, porque é um sinal de alerta grave que estamos vendo.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Conselheira, indagaria se a carência da mobilidade também está dentro desse quadro.



CONSELHEIRA TERESA DUERE:

O que estou falando é sobre os dois ou três contratos do BID e BIRD que constam do relatório técnico dos nossos auditores.

A outra questão que também acho que mostra gravidade é o assunto da previdência. E aí uma das recomendações, Sr. Conselheiro Ranilson Ramos, poderia ser dar vida à lei. Foi feita uma lei, e essa lei já tem três ou quatro anos de aprovada e não tem vida. O governo nunca deu vida a essa lei. E o que estamos vendo? Aporte de R\$ 700.000.000,00 para nada, que sucumbe; quer dizer, perdemos de investimento, vamos dizer, R\$ 700.000.000,00, porque não fez diferença em relação à questão da previdência. Então, é preciso dar vida à lei. E por todas as razões colocadas pelo Procurador Cristiano Pimentel.

Uma outra questão que acho que vai para as recomendações é o tópico das inadimplências. As inadimplências que já foram objeto de auditoria especial no ano de 2014 estão em auditoria especial e, mesmo assim, está subindo a inadimplência. Mesmo sabendo que o Tribunal está em auditoria. É o caso, por exemplo, na educação, das GERES; é o caso, por exemplo, dos suprimentos. Acho que, em relação a isso, cabe uma recomendação à Controladoria do Estado para um maior controle.

Por fim, Sr. Presidente, até para não me alongar, chego ao terceiro setor. Não é novidade nesta Casa que venho, há quase dois anos, vendo que a competência deste Tribunal se enfraquece na auditoria quando, de uma hora para a outra, ou seja, a partir de um determinado ano, o Estado decide modificar o instrumento de OS. No próprio voto do Conselheiro Ranilson Ramos, na hora em que fala de terceiro setor, há um parágrafo claro que diz que a execução dessas atividades públicas pelas organizações sociais se dará por meio de contrato de gestão a ser firmado entre o poder público e a entidade privada qualificada.

Ora, Senhores, contrato de gestão significa metas, significa indicadores, significa que se têm os elementos necessários para auditar. Pode-se até extrair *per capita* o custo do tratamento “a”, “b” ou “c” ou de tal intervenção; acontece, porém, que, a partir do ano, se não me engano, de 2013, a Ordem Subvenções era de R\$ 51.000.000,00, o restante era, conforme manda a lei, por contrato de gestão. No ano de 2014, subiu para R\$ 311.000.000,00; e, em 2015, chega a R\$ 700.000.000,00. Perguntava-se há dois anos ao Governo do Estado: Por que subvenção social? Como vamos auditar um dinheiro de subvenção social? Pergunto aos Senhores Conselheiros: há terceiro setor que não é da área de saúde que recebe subvenção social também? Os Senhores sabem o que é IEPIS? São R\$ 93.000.000,00 que não são auditados aqui, e não sabemos nem o que é. E se pergunta: Por que não está sendo feito, conforme manda a lei, contrato de gestão? Não há resposta, Sr. Conselheiro. Não há resposta.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Conselheira Teresa Duere, pesquisei - a preocupação de V.Exa. vem há dois anos -, encontrei uma norma federal, e vou ler aqui. A Saúde tem dois financiamentos: o recurso do SUS e o recurso próprio do Estado. Os recursos próprios do Estado financiam os contratos de gestão; os recursos do SUS, que são quinhentos e poucos milhões de reais, são transferidos a todos os entes da Federação, Estados e Distrito Federal, na forma de subvenção. É o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, na sua sétima edição, item 43, subvenções sociais. Vou ler:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Antes que V. Exa. leia. Na realidade, trata-se de modelagens diferentes. Uma questão são as OSs que se ocupam da atividade de Estado, e aí é por contrato de gestão, e essa outra modelagem é uma outra situação, e os recursos são...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Agora, a pergunta continua.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

Não vai nenhum centavo desses para as UPAs, não vai nenhum centavo desses para os grandes hospitais contratados sob regime...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Esses recursos não vão para essas OSs que assinaram contrato de gestão.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Eu não sei, Conselheiro, V. Exa. tem certeza disso?

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

A modelagem é essa.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

Absoluta.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Absoluta, não pode ser; são caminhos diferentes.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

E são fiscalizados pelo Governo Federal.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Acontece o seguinte: O recurso vem para o Estado; não posso dizer que para tal UPA, porque R\$ 134.000.000,00 foram para a rede própria do Governo do Estado, o restante é em OS de saúde. Na OS de saúde se têm 72% das subvenções no SUS e 28% de subvenções na administração direta do Estado. Para onde vão os 28%? Não é dito, Conselheiro. Por que houve a opção por subvenção? Não é dito. Pode ter tido um decreto. Mas por que mudou? É um órgão de controle que pergunta. Esse órgão tem competência para perguntar, e o Estado tem obrigação de responder.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

V. Exa. me permita, subvenção social, o Tribunal de Contas pode auditar. Não vejo...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

A Lei nº 4.320 diz como é a prestação.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Em princípio, não vejo nenhuma...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:





Agora, a subvenção social é o seguinte: não sei como é passada a subvenção social, se tem projeto se não tem projeto, qual é a base, porque tenho os instrumentos dos contratos de gestão para auditar, tenho os indicadores.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

E a subvenção também tem, inclusive vou dar só um exemplo a V. Exa., que deve ter ouvido a reclamação de vários hospitais que trabalham no Sistema Unificado de Saúde. Vou dar um exemplo de um: Português.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Só para abrir um parêntese, Sr. Conselheiro, as subvenções são tratadas de forma exauriente na Lei nº 4.320, que diz como é que devem ser repassadas, como não devem, como deve ser a prestação de contas; e elas são feitas, normalmente, não para despesa de capital, normalmente são para despesa de custeio. Tínhamos, no passado, muitas subvenções passadas por parlamentares, e auditávamos.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Mas acabou-se ...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

A questão dos contratos de gestão, eles continuam sendo regidos da mesma forma, ou seja, são repassados os recursos, uma parte fixa e a outra parte dependendo do desempenho. Então, é uma outra modelagem, e isso é o que estou querendo dizer.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

E tudo isso passível de auditoria pelo Tribunal, se assim entender, se estiver no nosso programa de auditoria. Não vejo por que...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Não é que não possa ser auditada pelo Tribunal, é que você não conhece, muitas vezes, por exemplo...

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Mas as informações têm que ser prestadas. Na auditoria, se for o caso de precisar de alguma informação...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Dentro da nossa matriz de risco.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Acho, até, como sugestão, que se faça, se coloque...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Por exemplo, a minha pergunta, Conselheiro Ruy Harten, eu quero fazer uma pergunta: por que mudou a modelagem?

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:



Vou responder. Essa norma da Secretaria... Bom, coloquei para o Presidente, rapidamente, que, a final, dou essas respostas.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Mas pediria até que V. Exa. respondesse. Estou esperando há dois anos e não tive resposta.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

Pois não. No dia 22/12/2016, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituído pela Portaria Conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional nº 02, de 22/12/2016, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério de Planejamento, nas páginas 112/113, trata das transferências entre entes da Federação e as entidades privadas, nos seguintes termos, e, aí, vão várias contribuições, auxílios, e, no item “43 - Subvenções Sociais - utilizadas para transferências às entidades privadas sem fins lucrativos para os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional;” Esse é um cumprimento a que todos os Estados, Distrito Federal e os Municípios são obrigados.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Não, não é obrigado, não.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

É obrigado. É a forma de transferência de recurso do SUS. Está aqui claro na leitura que fiz.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

O que eu queria dizer é que existe também essa possibilidade.

A pergunta da Conselheira Teresa Duere é a seguinte: Por que mudou a modelagem?

Existe uma modelagem, surgiu essa outra forma de se fazer política pública de saúde e assistência social. Ela está sendo feita pelo Estado há algum tempo; o que existe também é o dever de prestar contas, a nossa matriz de risco e a nossa competência em casos que tais, havendo algum tipo de irregularidade, nós temos que, realmente, auditar essas subvenções sociais.

Agora, existe a possibilidade, não é questão de mudança de política pública. A política pública de concessão desses recursos através de contrato de gestão está aí, inclusive, no meu modo de ver, bastante prodigalizada, diante até da espada de Dâmoques, que pode vir, com essa decisão do Tribunal de Contas com relação ao impacto disso na Receita de Pessoal.

Acho - ia fazer essa consideração no meu voto, mas já vou fazendo - que tem que se analisar o aspecto da efetividade dessas políticas, têm que se analisar os desempenhos dessas políticas feitas por OS, cotejando com as que são feitas de forma tradicional, para ver se realmente vale a pena isso continuar grassando.

E, outra coisa, temos que entender também que, se esse tipo de política pública através de OS grassar, traz o elemento dificultador futuro, se nós entendermos e confirmarmos aquela decisão que foi exarada, se não me engano, por relatoria do Conselheiro Carlos Porto.

Então, chamo atenção para a prudência que se deve ter. Primeiro, ver se essas políticas realmente trazem um incremento, se trazem, de uma certa forma, uma maior efetividade, que justifique esse tipo de modelagem.



E, segundo, tem que se verificar que, a qualquer momento, uma situação - que diz respeito a limite de pessoal - que já não está muito confortável pode piorar muito.

Então, o Estado tem que refletir sobre isso. O que vai fazer com isso, daqui para frente?

Existe uma outra possibilidade que está muito bem colocada pelo Conselheiro Ranilson Ramos, uma coisa que vem com a legislação federal: os recursos são passados de fundo a fundo, desde um tempo atrás, do Fundo Nacional para o Fundo Estadual, e, a partir dali, o Estado tem também essa possibilidade de fazê-lo com todas as ressalvas e com todo o disciplinamento normativo, que está inclusive na 4320.

Era só isso que queria colocar com relação a essa dúvida de V.Exa.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Eu queria só colocar que o Conselheiro Ranilson Ramos leu bem a data, 2016.

Vem desde 2014. Essa mudança de modelagem no Estado, vem de 2014.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Apenas uma alteração: foi mantida a subvenção.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Desde 2014.

Então essa norma é de 2016. V.Exa. leu 2016.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Eu li, manteve...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Mas não estaríamos aqui discutindo decisão política? Veja, é uma decisão política de fazer assim ou assado.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Não, acho que não é só não, Conselheiro. Acho que não é só uma questão de decisão política, não. É que tem que tirar isso; OS é contrato de gestão. A Lei da OS diz isso. A lei diz isso. Aí vem uma norma e diz outra coisa.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Não. Conselheira, o financiamento por subvenção são os recursos do SUS que vêm fundo a fundo. Não tem nada a ver com os contratos de gestão.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Mas que são repassados para as OSs.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Nem todas elas. Nem todas, só para grandes hospitais.



CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Para entidades, não. São repassados para entidades sem fins lucrativos. Não significa que elas sejam OSs. OS é um selo que se dá.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Não, não são.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Algumas são OSCIPs.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Conselheiro Dirceu Rodolfo, está aqui, subvenção social: 99,44% é para saúde. A saúde significa R\$ 134.000.000,00 para a rede própria. Passados quinhentos e poucos milhões para OS, e R\$ 700.000.000,00 de subvenção.

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL:

Conselheiro, só me permita, como espectador nesse ponto do debate. V.Exa. e o Conselheiro Ranilson estão discutindo questões conceituais e a Conselheira, e aí me permita, está falando de dados práticos, porque, ano passado, ela olhou no e-FISCO do Estado e viu que 90% dessas subvenções foram repassadas para os CNPJs das OSs. Então, a dúvida que a Conselheira coloca é: Está havendo uma mistura desses recursos? Porque é muita coincidência.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Aí muda de figura. Aqui nós estamos ...

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL:

Não foi auditado.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Não é um dado que estava aqui, agora. É um dado que V.Exa. está trazendo. V.Exa. está trazendo um dado aqui, agora, não estava esse dado em questão.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Não, esse dado não é correto. Permita-me, Dr. Cristiano Pimentel, não é correto.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Está aqui o dado. Aqui está dizendo quais são as entidades que recebem.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Conselheira Teresa Duere, vou voltar a explicar. A saúde, em Pernambuco, tem dois financiamentos: um é o velho SUS, que é integralmente insuficiente, esse financiamento é tratado de fundo a fundo, e as subvenções sociais, que são transferidas às entidades privadas sem fins lucrativos. Vou dar um exemplo: o Hospital Português. O Hospital Português pode ter, como a Santa Casa de



Misericórdia, como o Hospital Maria Lucinda, pode ter contrato de gestão e pode ser também credenciado do SUS. Agora, nunca, os recursos do SUS, R\$ 500.000.000,00, foram transferidos para pagar contrato de gestão; em nenhum momento.

Conselheira Teresa Duere, o problema que V.Exa. está levantando não é esse conceitual. O maior problema é que os serviços complementares no Estado de Pernambuco - e aí peço a compreensão para que todos os Conselheiros entendam - o maior problema é que os serviços complementares, a rede complementar está maior do que a rede do SUS. Esse é o problema em que temos que nos aprofundar. Por que é que foram pagos R\$ 750.000.000,00 às Organizações Sociais e só se receberam do Governo Federal R\$ 550.000.000,00? Essa é que é a discussão. Significa que a rede do SUS está falida. Falida. Esta semana se apresentou o Hospital das Clínicas da Universidade Federal, por três dias, na televisão, completamente falido. Completamente falido.

O que tem que se discutir é: Há financiamento necessário para a saúde ou se vai acabar com a Receita Própria do Estado, o Estado tendo que passar R\$ 760.000.000,00?

Vou dar só um dado: Antes dos grandes hospitais, antes da ampliação da rede complementar, Pernambuco tinha 3.500 leitos. Sr. Presidente, hoje o Estado de Pernambuco tem 10.500 leitos, três vezes mais do que a rede SUS oferecia de serviço, Conselheiro Dirceu Rodolfo. Então, esse subfinanciamento está na pauta da discussão todo dia, no Brasil inteiro. Ontem, na televisão, no Jornal Nacional, o subfinanciamento do Rio de Janeiro.

Então, a questão não é conceitual, se está sendo transferido. O contrato do Estado com as Organizações Sociais é contrato de gestão e paga R\$ 750.000.000,00. O do SUS é de subvenção, determinado pela regra federal, e é de apenas R\$ 550.000.000,00. Então, o Governo do Estado está gastando R\$ 1.300.000.000,00, pagando R\$ 750.000.000,00, esse é que é o fundo de questão, mas me reservo, ao final, a voltar a pontuar essas coisas.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Senhor Presidente, no relatório de 2014, fica muito claro, desde lá pergunto, e, se fosse tão fácil essa explicação, não sei por que demoraria dois anos para dar.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

Mas fui buscar. Não me deram não, fui buscar e pesquisei.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Então, a Assembleia pediu, aqui já pediu, em vários momentos; até em entrevista com as pessoas do governo, perguntei, nunca foi dito, é tão simples dizer. Não sei, então, por que não é dito, se é tão simples. Agora, considero, não achando tão simples, achando que a modelagem escolhida não dá para saber, mesmo se tendo consciência do que é montante do SUS e o que é montante... não conheço um contrato de subvenção. Não conheço. Conheço contrato de gestão. Não conheço a forma de indicadores do controle, em termos de subvenção. Não conheço. Acho que, hoje, é muito mais difícil se auditar, tanto é que não se pode bater o pé aqui e dizer que nenhum recurso, dos 28% ou mais do governo, não foi para subvenção.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Só para ajudar à senhora. Talvez, possa ajudar. Se formos analisar a natureza jurídica das subvenções, elas não têm o sinalagma de um contrato. Elas, na realidade, estão mais naquela seara de transferência voluntária, de apoio, de subvenção, enfim.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Não é o caso de apoio.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

É um outro caminho.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Sei que é um outro caminho.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Não é o caminho do sinalagma. Então, delas não se esperam indicadores de desempenho, ou o que seja.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

E vou auditar como?

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

O que se espera é a prestação de contas correta da aplicação do dinheiro. É isso que se espera: Que se prestem contas como qualquer subvenção.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Mas não existe.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

É isso que temos que analisar, não na seara de contas de governo.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Bem, Sr. Presidente, faço as ressalvas em relação à questão, e fico no aguardo de que o Conselheiro Ranilson Ramos, nessa explicação final, consiga, realmente, ...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Queria fazer mais uma observação sobre a fala da Conselheira Teresa Duere, que, para mim, não foi de balde; foi importante ela trazer essa informação e essa preocupação, que foi adornada pelas considerações do Procurador-Geral. Então, ele fala de CNPJ, enfim, que não seria a seara nem o momento de discutir isso em contas de governo, mas seria o caso até de o Tribunal, em processos de auditoria especial, ou o que seja, até analisar, cotejar esses CNPJs. Por que também para tal instituição, por quê? Porque tinha já uma estrutura capaz de fomentar aquele tipo de serviço, enfim, questões até de impessoalidade, mas isso tem que ser tratado nas auditorias especiais, e vai ficar, talvez, demonstrada ou uma coisa ou outra, ou o que essas instituições receberam pelas duas vias; uma, muito bem resolvida no contrato de gestão, e a outra, muito bem resolvida nas subvenções sociais, ou não. Mas isso temos que analisar em contas de gestão ou em processos de auditoria especial abertos para esse fim.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

A matéria continua em discussão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:





Em particular, só insisto que o que me parece, de tudo que ouvi aqui, e foi muito profícuo, que há necessidade de uma auditoria operacional para verificar, justamente, a correção desse desembolsos sobre a via da subvenção social.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Há uma auditoria solicitada, no ano passado, nas contas de governo, sobre as OSs da Saúde e OSs que não são da Saúde, inclusive pela minha relatoria, e que foi aprovada pelo Pleno.

Agora, o que trouxe, Conselheiro Ruy Harten, é porque, na verdade, o Conselheiro Ranilson Ramos disse que foi buscar, porque era uma pergunta que estava no ar, perguntado não só aqui, até a própria Assembleia também já perguntou e nunca teve resposta.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Essa alteração de modelagem, é isso?

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

É, e agora o Conselheiro Ranilson Ramos disse: - Eu fui buscar.

Então, foi por essa questão, até pela competência do Tribunal de solicitar informação ao Governo, por parte minha há um ano e pouco, e nunca ter tido uma resposta em relação a isso, que eu trouxe na questão de contas de governo como competência do Tribunal; na área de competência do Tribunal em relação a essa questão de OSs e essa questão dos recursos versus subvenção social.

Foi muito mais por essa questão de querer discutir aqui a questão de OS e subvenção social. Foi muito mais na área da competência de se perguntar, solicitar. Agora a auditoria está em curso.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

E vai examinar essa modelagem. Porque alguma modelagem tem de haver. Os recursos não são simplesmente repassados, tem que haver uma finalidade pública.

Aqui foi dito que são recursos do SUS. O SUS deve ter todo um regramento com relação a intervenções, atendimentos. Certamente, imagino que tenha.

Mas, para não ficar muito no terreno especulativo, é justamente na auditoria operacional que, parece-me, tudo isso será...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Mas não é operacional; é auditoria mesmo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Que seja auditoria especial, que vai, inevitavelmente, também entrar em aspectos operacionais. Porque não é só, simplesmente, o desembolso dos valores e se comprovar que os valores foram usados em despesas médicas. Mas também analisar a questão da eficiência, mesmo porque estão usando-se organizações sociais, de terceiro setor. Uma das razões pelas quais houve essa evolução no direito administrativo de se admitir que órgãos externos à administração pública pudessem atuar, é a premissa de que são mais eficientes. É por isso que sempre esse prisma da eficiência tem que ser bem examinado. É por isso que digo que essa auditoria especial deve também enveredar por aspectos operacionais, quando todas essas questões aqui, a meu ver, serão finalmente dirimidas, e são questões pertinentes, evidentemente. Mas acho que é o fórum, realmente, um trabalho específico e profundo com relação a esses desembolsos.



CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, até aproveitando a fala do Conselheiro Ruy Harten e a minha, um pouco, anteriormente, queria dizer que o Tribunal pode contribuir muito para que o Governo do Estado adote uma postura de aprofundar essa coisa de OS, através de contrato de gestão, ou recue, por conta, como disse, da espada de Dâmocles, fazendo auditoria operacional e verificando nessa AOP a quantas está a efetividade, eficácia, eficiência e economicidade dessas políticas públicas, a abrangência delas, até o caráter complementar delas, comparando com os serviços tradicionais.

Nós temos que fazer isso para fornecer esses dados para que o Governo do Estado tenha como cotejá-los e decidir o que fazer. Em tudo que vimos dizendo aqui, que isso aí é uma coisa que se avizinha, talvez julguemos isso este ano ou, no ano que vem, já vai ter uma reflexão direta na prestação de contas. E o Estado tem que ter um ponto de inflexão, ou para sedimentar o crescimento desse tipo de política ou para, aos poucos, retrotrair e voltar ao sistema convencional.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

A matéria continua em discussão.

DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

Eu só queria, diante dessas considerações, fazer uma sugestão ao Conselheiro Ranilson Ramos, como já é tradicional no julgamento de contas de governo.

Então, que fosse determinada a instauração do processo específico de auditoria especial para analisar essas subvenções nos exercícios de 2016, 2015, 2014 e 2013, porque há essa dúvida. Até mesmo para se comprovar se V.Exa. tinha total razão na questão, que fosse determinada nessa deliberação a instauração de uma auditoria especial específica nas verbas de subvenções sociais, especialmente com enfoque nas destinadas à saúde.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

A matéria continua em discussão. O Conselheiro Ranilson Ramos deseja ainda fazer alguma observação?

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

As observações e concluir o voto, que não concluí, estamos ainda no Relatório.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Exatamente. Com a palavra, V.Exa. O processo está ainda em discussão e, caso encerrado o Relatório e ninguém queira mais fazer uso da palavra no processo em discussão, V.Exa. pode proferir seu voto.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sras. Conselheiras, Dr. Cristiano, em toda a minha vida, em toda a militância de discussão de fóruns, de assembleia, de movimento estudantil, de associação de classe, tenho sempre dito que este Pleno se apresenta como o mais democrático de que já participei e, especialmente, a cada dia, a cada processo que discutimos, aprendemos mais ainda, principalmente quando as ideias, quando as discussões não são convergentes. Aprendemos muito mais com as divergências dos sete Conselheiros.

Quero iniciar as considerações finais, Sr. Presidente. Primeiro, agradeço o carinho das palavras do Dr. Cristiano, acompanhadas pelo Conselheiro Ruy Harten, pela Conselheira Teresa Duere.



Começando a comentar as colocações do Dr. Cristiano com relação aos plantões médicos, que também são uma coisa que impacta o comprometimento de pessoal com relação à Receita Corrente Líquida, quero dizer a V. Exa. que, em sede dessa auditoria que está em curso, sob a minha relatoria, por determinação da Conselheira Teresa Duere quando analisou as contas de Governo em 2014, já assinei um TAG com a Secretaria de Saúde do Estado para que eles possam me apresentar, com prazo definido, uma mudança desse regime, para que, dentro dessa auditoria, possamos analisar.

Com relação à questão, Dr. Cristiano - queria a sua atenção -, com relação ao subfinanciamento da previdência, em decorrência de contratos temporários e de emprego público, já contamos com 45 mil servidores. Já contamos, não; contamos com 45 mil, até porque não está crescendo, nem emprego temporário e nem emprego público; mas essa sangria tem que ser estancada em algum momento. Somando-se a isso, Dr. Cristiano, Srs. Conselheiros, as aposentadorias especiais. Do conjunto, do volume total da previdência brasileira, 92% são pagamento de aposentadorias especiais, e apenas 8% são das aposentadorias normais, Conselheira Teresa Duere. Dentro desses 92% de que estou falando, falo, por exemplo, dos 14% do financiamento das aposentadorias dos trabalhadores rurais, que é a coisa mais correta do mundo, mas não pode ser considerada da previdência. Ela é uma questão social, tem que tirar daí de dentro, mas o Governo Federal é insensível a isso, a burocracia é insensível a isso. Esses 14%, Conselheiro Marcos Loreto, são o maior volume setorial que impacta o déficit previdenciário. Evidentemente que o trabalhador rural, inclusive está tratado agora na reforma da previdência para aumentar a contribuição, o que é um horror, é um absurdo; o trabalhador rural não pode; um homem que tem trabalho sazonal não pode contribuir 12 meses seguidos para a previdência social. Isso é um erro muito forte.

Mas quero ir além da questão do Dr. Cristiano quando fala do pessoal das OSs. Não é somente o processo que está em curso, que está sobrestado aqui; existe também um processo no Poder Judiciário que demanda uma posição. O Conselheiro Dirceu Rodolfo pode até me esclarecer essa posição ainda não manifesta do Poder Judiciário com relação aos serviços não usuais que impactam, ou não, a folha de pagamento dos Estados, quando contratados por OSs e OSCIPs.

Quero colocar a questão dos indicadores do PPA, inclusive há uma recomendação que vou colocar, ao final, Dr. Cristiano. É preciso que o PPA, a LDO e a Lei Orçamentária deixem de ser só cumprimento legal, para serem eficazes, eficientes na sua execução. A Contabilidade Pública precisa representar a realidade da execução orçamentária do Estado, e, aí, é a dos entes federativos, é do Governo Federal e é dos municípios.

Com relação aos Restos a Pagar, V. Exa. colocou que é uma representação de inadimplência que o Governo, ao final, subscreve numa conta chamada Restos a Pagar, mas o pior não é somente Restos a Pagar, é a DEA – Despesas de Exercícios Anteriores -, que é somada aos exercícios anteriores. Ainda bem que, nesse exercício de 2015, houve uma diminuição da DEA, em R\$ 600.000.000,00, mas tem uma recomendação minha de que o Governo possa, definitivamente, inscrever somente em Restos a Pagar, não em DEA. A DEA parece ser um falseamento da inadimplência do Estado, que não é grande, Dr. Cristiano, não é grande. Estamos falando de uma inadimplência de R\$ 970.000.000,00, Presidente, de uma despesa empenhada de R\$ 28 bilhões, estamos falando de 3%. É quase residual. Para quem conhece Contabilidade Privada e Contabilidade Pública, isso é quase residual. Não temos, na iniciativa privada, uma inadimplência de 3%. A inadimplência da gestão previdenciária é superior a 70%.

Empréstimo em capacidade – entendo perfeitamente a colocação do Dr. Cristiano e da Conselheira Teresa Duere, mas é preciso lembrar que o Estado de Pernambuco, de 200%, agora é que chegou o endividamento de 66%. Fazendo um paralelo com o endividamento das famílias brasileiras, que é de 40 e poucos por cento, o endividamento das famílias brasileiras já é alto. O endividamento das famílias dos Estados Unidos é de 80%. Enfim, é preciso compreender que, hoje, o Estado não tem força orçamentária para financiar os seus serviços, não tem. Está claro, não tem. É preciso ir buscar não somente os financiamentos, como também as parcerias público-privadas, sobre as quais vou, também, discorrer.



Sobre a questão das PPPs, o problema é que temos três modalidades, mas só é subscrita, só acertada, a patrocinada, em que o Governo bota dinheiro. Temos, por exemplo, a de Itaquitinga, ela não é patrocinada, o Governo não bota recurso em Itaquitinga.

Então, o problema é que são patrocinadas. Tive a oportunidade de formatar a base da PPP do Paiva, como Presidente da Agência de Regulação. Naquela, fizemos uma projeção; no quinto ano, ela já daria retorno para o Estado. É uma PPP pequena, mas ela foi... tanto é que tivemos, agora, um lucro de 130%, que foi incorporado ao Fundo Ambiental.

DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

Mais uns parabéns a V. Exa. como economista. Única PPP exitosa.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR:

Pequena, mas, de qualquer forma, o modelo foi na ...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Agora tem outra PPP que é a do saneamento, não é?

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

É, sobre essa, nem o próprio relatório trouxe informações, porque ela foi feita depois do exercício do 2015.

Conselheiro Ruy Harten - despesa de pessoal -, quero pedir a compreensão do Conselheiro para retificar uma colocação minha. Quando o Conselheiro colocou que, abrangendo o pessoal dos serviços não usuais, o comprometimento da receita vai para 48%, apressei-me em colocar que seriam 55.77%, mas não são. 55.77% são de todos os Poderes, não somente do Poder Executivo. A colocação do Conselheiro Ruy Ricardo está corretíssima.

Conselheira Teresa Duere, dívida do governo, o crescimento da dívida e seu serviço. A dívida do Estado teve, de 2014 para cá, um decréscimo grande; até 2013, houve um endividamento grande; em 2014, já foi menor e, em 2015, só foram R\$ 419.000.000,00 contra...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

A captação, não é?

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

A captação. O que impacta o compromisso futuro são as captações. Então, nós temos três anos sem captação de recurso.

Quero dizer a V.Exa. que isso é uma curva, que ela é impactada, Conselheira, principalmente, os contratos que V.Exa. colocou, que são três do BID e do BIRD, pelo câmbio que, se a senhora for pesquisar, foram contratados a menos de R\$ 3,00 a desvalorização e hoje a desvalorização está chegando a 3.5%.

Mas, ainda assim, coloquei no relatório. O Governo do Estado cumpre folgadoamente, folgadoamente. O serviço da dívida é 11%, estamos em 2,8%.

Finalmente a questão do financiamento do serviço de saúde. São dois os financiamentos de saúde: contrato de gestão das OSs, R\$ 760.000.000,00, e as subvenções, que são os recursos dos SUS, fundo a fundo. E a dívida colocada pela Conselheira é exatamente a seguinte: Essa Norma é Estadual



ou é Federal? É uma Norma Federal e a auditoria é do Governo Federal, do Ministério da Saúde que passa seis meses auditando. Realizado um procedimento médico no Hospital Português hoje uma cirurgia contemplada pelo SUS - ele só recebe com seis meses, porque a auditoria passa seis meses, está no regramento, seis meses depois. Não se exclui a possibilidade de o Tribunal de Contas também começar, e já tenho uma proposta aqui para formalizar, ao final, para os Srs. Conselheiros.

E, mais, em sede de uma auditoria especial que está em curso, determinada pela Conselheira Teresa Duere, quando da emissão do parecer prévio das contas do governo de 2014. À auditoria especial de saúde que se encontra sob a nossa relatoria, vou acrescentar um capítulo sobre subvenções versus contrato de gestão. Porque o mais grave, Conselheira, não é o conceito, a forma de transferência. O mais grave é que a regra está hoje menor do que a exceção. Quando criamos, lá em 2000, discutimos na assembleia o serviço complementar com OSs; ele era exceção, ele era onde o Governo, nos serviços de saúde... É ela financiava o serviço complementar.

Hoje está o contrário. Hoje são mais recursos para os serviços complementares do que para o serviço normal. Fala-se em R\$ 760.000.000,00, no relatório, para os contratos de gestão e em R\$ 550.000.000,00 financiados pelo SUS.

Mas o que é que ocorre? Ocorre que a saúde no Brasil está extremamente subfinanciada. Os valores, Conselheira Teresa Duere, dos procedimentos faz quinze anos que não são alterados. Quinze anos que não são alterados. Há cirurgias que custam R\$ 60,00, cirurgias eletivas.

Ao final, quero concluir, dizendo o seguinte: não teve esforço de conhecimento nenhum da minha parte que não tenha sido apenas o cotejamento do Relatório dos Técnicos. O Relatório dos Técnicos, para mim, poderia ser o meu voto e, ao final, julgaria pela aprovação e encaminharia o parecer pela aprovação e estaria resolvido o meu voto. O Relatório dos Técnicos foi exemplar, exemplar, e, inclusive, já solicitei do Presidente que anotasse um elogio na ficha funcional de cada um deles.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Conselheira Teresa Duere.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Com os pontos por mim colocados, acompanho o Relator, mas gostaria que ficassem registradas as observações.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE:

Conselheiro Marcos Loreto.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO:

Senhor Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador, já que não participei ativamente das discussões, queria só fazer breve comentário em relação ao Relatório. Já foi dito aqui, por todos, da profundidade e da forma didática como o Conselheiro Ranilson Ramos consegue falar de economia, de forma que todos temos condições de entender. Fica realmente palatável aos nossos ouvidos e temos condições de fazer as nossas avaliações.

Então, queria parabenizar também a equipe técnica, pelo relatório, e o Conselheiro Ranilson Ramos pelo voto, dizendo que poderíamos aqui estar discutindo o caos. Poderíamos aqui estar discutindo o ano de 2015, quando se abateu a crise econômica no país, conseqüentemente, nos Estados e Municípios, e não foi isso que ouvimos aqui do relatório, tanto da equipe técnica quanto do voto.



Estamos discutindo algumas coisas importantes, detalhes, e coisas que não são detalhes e são importantes, que vão ser vistas no futuro, e temos auditorias em curso. Não sei se por conta de o Governador ser oriundo desta Casa, ser Auditor de Controle Externo, ser ex-Secretário da Administração e da Fazenda, o que dá a ele condições, realmente, de ter um panorama da economia do Estado de uma forma mais clara.

Não querendo aqui tirar a classe política, nem um Governador que seja só da política, mas, em crise econômica, é claro que um Governador que tenha esse conhecimento técnico, que venha desta Casa, que tenha sido ex-Secretário da Fazenda e da Administração, tem todas as condições a mais de conseguir gerir e levar essa máquina tão pesada, que é a máquina do Estado, com condições de governabilidade, com condições de se manter ainda entre os melhores Estados, do ponto de vista econômico.

Então, com esses breves comentários, Sr. Presidente, é que queria acompanhar o voto do Conselheiro Ranilson Ramos e também dar os parabéns pela forma como ele conduziu todas as discussões aqui do ponto de vista, principalmente, econômico, de forma que todos nós entendemos o que foi dito no relatório técnico.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Com a palavra o Conselheiro Dirceu Rodolfo.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, digno representante do Ministério Público, dignas Conselheiras,

Começo dizendo que, realmente, todos os anos renovamos esse elogio ao corpo técnico, mas é devido. Uso até uma metáfora que utilizei nas contas de que fui julgador; acho que em 2011, 2010, alguma coisa por aí. Eu falava do safári de estratégia e há uma metáfora do elefante, ou seja, eram cegos que tocavam o elefante; cada um, uma parte do elefante e cada um dizia o que era o elefante. Um dizia que parecia com uma cobra, porque tocou na tromba; o outro tocava no dorso e achava que era um muro. Ou seja, as contas de governo são um pouco isso. É interessante como o nosso corpo técnico vê o elefante todo e consegue fazer as ilaqueaduras, e consegue inferir elementos importantes, não só para juízo de valor sobre contas mas também para planejamento.

Eu gostaria também de elogiar o Conselheiro Ranilson Ramos, porque realmente traz o brilho específico de gestor, que já foi, já esteve do outro lado, e também de economista. Cada um de nós traz todos os elementos do nosso corpo técnico. Realmente vem com uma completitude muito grande, mas cada um traz a sua forma de fazer. A forma de ele fazer foi a forma, como disse o Conselheiro Marcos Loreto, de um economista que não fala economês e que consegue falar das coisas da economia de forma prosaica. E lança luzes de números, de ilações, diferenças muito importantes para chegarmos às conclusões no que diz respeito a essas contas de governo.

Eu gostaria de elogiar também não só os nossos colegas, pelo debate, que, para mim, foi muito esclarecedor, mas, notadamente, designadamente, o nosso Procurador-Geral, que fez um voto extraordinário. Eu comecei a riscar tudo que tinha colocado aqui. Saí riscando, porque ia falar sobre diversas coisas, e ele, realmente, foi exauriente; como sempre, brilhante, e chamou a atenção para as coisas que são importantes, de fato, em contas como contas de governo, que têm todas as suas peculiaridades e não são contas em que devemos ter uma visão semelhante à que temos nas de gestão. Todos os números querem significar uma outra coisa nas contas de governo.

E, não poderia deixar de dizer, usando de mais uma metáfora: para quem foi atleta, fez atletismo, especificamente, para quem correu quatrocentos metros com barreira, é uma corrida que tem dez barreiras. O cara sai com todo o gás, quando chega ali nos duzentos metros começa a perder gás, começa a perder músculo, começa a ficar sem oxigenação; a última barreira, costumamos dizer



que é um muro, porque o camarada chega ali, ou esbarra nela ou perde a passada, outro passa, cheg exausto; 2015 foi essa barreira. Era uma barreira a ser superada, era a décima barreira. Foi exatamente no exercício de 2015 que pudemos, realmente, entender o que aconteceu com o Brasil. Uma economia dependente de *commodities*, problemas em gestão, em governança, em planejamento, em sustentabilidade das políticas públicas e das contas públicas, questão fiscal, questão orçamentária e quejandos. Uma crise política, problemas de probidade e honestidade às escâncaras e um questionamento muito forte sobre combustíveis fósseis, ou seja, achávamos que o pré-sal era uma coisa muito importante. Sabemos que não é só a queda momentânea do valor do petróleo não, é a matriz energética; isso vai mudar. Então, caiu mais uma ficha aqui no Brasil. Realmente passou até a oportunidade de explorar aquela coisa. E foi assim que o Governador do Estado enfrentou a gestão de 2015.

Então, queria tecer os encômios não ao Governador, mais alto do dignitário do Estado de Pernambuco, de 2015; estou querendo lançar esses encômios sobre o gestor Paulo Câmara. Ele levou, realmente, para 2015, a bagagem dele de gestor, e o que ele fez foi gestão. Só para dar um exemplo: a questão do esforço para enxugar a folha de pagamento, esforço grande, em todas as modalidades de contratação: comissionados, efetivos, temporários, empregos públicos, quando as demandas por políticas públicas eram muito grandes. Sabemos como está a segurança do Estado e uma série de outras coisas por fatores mil, inclusive econômicos, e ele teve uma política de pessoal extremamente, vamos dizer assim, racional.

Falou-se muito do endividamento do Estado e é importante, porque isso aqui é uma fotografia, mas tem um antecedente. Falou-se dos endividamentos do Estado nos exercícios anteriores, mas estamos tirando essa fotografia de 2015 e, nessa fotografia, vemos que as operações de crédito que tinham um limite de 16% chegaram a apenas 2,07%, R\$ 419.000.000,00, apenas, de assunção desse tipo de compromisso. Diminuição das operações de crédito inclusive que impactou as Receitas de Capital. Caíram, mas por quê? Porque diminuíram as operações de crédito, e outras coisas em que verificamos como ele foi prudente em uma gestão que era uma gestão improvável de ser bem sucedida.

Afora essa questão, tinha alguns comentários a fazer, que estão bem mais enxutos por conta até do pronunciamento do nosso Procurador-Geral, mas gostaria de dizer, inicialmente, que merece uma atenção a questão previdenciária. Nossa questão previdenciária partiu de dois pecados originais: o primeiro, a questão de quais servidores seriam elegíveis. A Lei Complementar nº 20 foi muito, muito, muito pródiga nisso, ela foi muito frouxa nisso. E o segundo, como já foi dito aqui, o FUNAPREV e o FUNAFIN não estão trabalhando juntos além da segregação de massas. Já chegou o momento de se fazer isso, porque o nosso grande problema é o problema atuarial. Talvez esse problema financeiro-orçamentário seja pontual, até por conta da crise de 2015, mas o atuarial é insustentável, não há o que fazer, e isso também partiu de um outro pecado original: a avaliação atuarial que foi feita lá atrás. Para começar, sobre todas elas o Tribunal já lançou dúvidas, inclusive sobre a dos Municípios do Estado de Pernambuco. E aí vem um desafio ao Tribunal de Contas. Temos, Sr. Presidente, de nos preparar para termos um diagnóstico, diagnose precisa da questão atuarial da Previdência Própria do Estado e dos Municípios. Não temos isso. Sabemos que não anda muito bem pelas informações que são lançadas. Teremos que estar preparados para fazer uma auditoria nos valores atuariais, porque é ali que está a maior inconsistência. Lançam-se números que, desde o início, não se sustentam; então, precisa-se, realmente, mudar a forma de ver a previdência. E não só isso, lá fora e aqui dentro; aqui dentro temos que nos preparar para esse desafio.

E, com relação aos indicadores de avaliação de política pública, também. Acho que precisamos verificar, a partir de agora, os indicadores de políticas públicas, o PPA, todas as políticas públicas, porque o cumprimento de metas e objetivos nas ações e subações não é suficiente para falar de efetividade. Efetividade só se sabe através de indicadores. Temos realmente que reforçar essa questão dos indicadores, inclusive no que diz respeito às OSs; daí fica a minha sugestão, Conselheiro Relator, de que, além de tudo de que V.Exa. já falou, nós possamos abrir uma auditoria operacional para saber realmente como é que essas políticas públicas, através de OSs, através de contrato de



gestão, têm um impacto sobre a população no que diz respeito à saúde, ao atendimento não só n atenção básica mas em questões de maior complexidade, e ter comparativo disso com as política que são feitas de forma convencional, como havia dito.

Então, sugiro a V.Exa. a abertura de uma auditoria operacional para analisar o desempenho dessas OSs e saber realmente o que está por trás desses contratos de gestão, se realmente é uma medida de grande eficiência e que justificaria essa prodigalização, ou o contrário.

No que diz respeito ao FES, V.Exa. já lançou um posicionamento sobre o FES, de que é necessário que o governo do Estado envide esforços para exigir uma prestação de contas substancial dos municípios, porque, às vezes, os recursos vão, têm projeto, tudo muito direitinho, mas as prestações de contas não têm sido, pelo menos no modo de ver do Tribunal de Contas, efetivas; então isso é importante que se veja.

E, para finalizar, Sr. Presidente, gostaria de falar do DEA. Já foi falado muito bem pelo Conselheiro Relator, mas esse exacerbamento de lançamento de despesa em Despesas de Exercícios Anteriores é uma forma de rolagem do Regime de Competência. Ou seja, é uma forma de burlar o Regime de Competência. Se existe um desvio-padrão muito grande, é lógico que se está empurrando o Regime de Competência para exercícios futuros. Nós sabemos que a primeira coisa que tem que ser feita é destorcer, transformar o que é regra em regra, e não em exceção. Então, houve um ponto de inflexão em 2015? Realmente houve, mas ainda está muito acima. Lance-se em Restos a Pagar; se puder, liquide e pague no exercício, mas não empurrar para a frente, porque acaba tendo-se uma fotografia da prestação de contas que não é real.

Então, com essas considerações, acompanho integralmente o voto do Conselheiro Ranilson Ramos, apenas acrescentando a sugestão da abertura da auditoria operacional para analisar a efetividade, eficácia, eficiência e economicidade das políticas públicas que são realizadas através das OSs de Saúde.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR

Conselheiro Dirceu Rodolfo, veja se, da forma como coloquei aqui, V.Exa. pode acrescentar mais alguma coisa:

Em sede da auditoria especial em curso, analise-se o financiamento da saúde através de subvenções e contratos de gestão e, ainda, analise-se o desempenho das OSs nesse serviço.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

É porque, talvez, V.Exa. tenha que se referir a uma auditoria especial neste caso.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS - RELATOR

Que já está em curso.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

É. Mas a minha sugestão é uma auditoria operacional. É diferente. É uma auditoria para analisar a questão da eficácia, eficiência, economicidade e efetividade dessas políticas. É uma forma de contribuir com o Estado, para que o Estado realmente saiba se a coisa é essa, até porque lá na frente, pode haver uma rebordosa no que diz respeito a limite de pessoal com uma decisão que está pendente aqui no Tribunal e, como V. Exa. muito bem lembrou, também na Justiça.



DR. CRISTIANO PIMENTEL – PROCURADOR-GERAL:

A sua determinação pode continuar e deve seguir, porque a sugestão do Conselheiro Dirceu Rodolfo seria uma metodologia em paralelo.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS – RELATOR:

Correto. Eu estou redigindo e ainda espero poder contemplar também a proposta da Conselheira Teresa Duere:

Instalar uma auditoria operacional para analisar o financiamento dos serviços de saúde através de subvenções e contratos de gestão e, ainda, o desempenho das OSs para esse serviço.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Conselheira Alda Magalhães.

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES:

Sr. Presidente, antes de mais nada, gostaria de registrar que só fui convocada para essa sessão às 8 horas da manhã do dia de hoje e que só recebi o voto do eminente Conselheiro aqui, durante a sessão; ainda assim não vou pedir vista.

Escutei atentamente tanto o voto do Conselheiro quanto as discussões aqui e, considerando que, no Relatório de Auditoria e no voto do Conselheiro, foram destacadas algumas ressalvas e algumas recomendações no corpo do voto, entendo que seria o caso de aprovação com ressalvas. Destacaria, para tanto, as colocações do eminente Procurador-Geral, que faço minhas.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Com a palavra o Conselheiro Ruy Ricardo Harten.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Sr. Presidente, eu teria muito que colocar aqui, mas felizmente, para todos nós, o Conselheiro Dirceu Rodolfo já adiantou muito do que eu falaria.

Então, brevemente. As questões trazidas aqui, inclusive pelo nobre Procurador-Geral, revelam algumas preocupações, mas não efetivamente falhas de gestão a tal ponto que merecessem ressalvas. E aqui já emendo com a questão que parece um tanto quanto gritante, que são essas despesas de exercícios anteriores, inclusive a nossa equipe de auditoria teve a preocupação de olhar o chamado evento subsequente. Então se olhou em 2016 o que é que teria acontecido com eventuais despesas de exercícios anteriores ao exercício atual, 2015, porque o que aparece, o que nos foi trazido no relatório são as despesas de exercícios anteriores pagas em 2015 relativas a exercícios anteriores. Mas, em 2015, o que é que está acontecendo? Em 2015 também houve despesas não empenhadas e não liquidadas que foram liquidadas em 2016. A nossa equipe de auditoria, que merece todos os elogios também por isso, verificou esses eventos subsequentes, que têm efeitos em 2015. Mas, mesmo assim, considerando as despesas de exercícios anteriores e aqueles restos a pagar, não são significativos, como bem mencionou o Conselheiro Ranilson Ramos e também o Conselheiro Marcos Loreto. Diante da situação econômica, era de se esperar que houvesse muito mais problemas com relação a restos a pagar, à capacidade financeira do Estado de, no mesmo exercício, honrar os seus pagamentos.



Então os percentuais que se verificam não são de monta tal como em princípio pareceriam; mas não seriam 6% da despesa, isso considerando Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores. Então vê-se que não é uma situação, diante de toda a crise financeira por que passa o Estado brasileiro, que merecesse ressalvas diante dessas circunstâncias.

Então, Sr. Presidente, acompanho o voto do Conselheiro Relator.

Com relação à auditoria operacional - aqui se mencionou muito com relação aos recursos do SUS, que seriam recursos fundo a fundo -, entendo que, mesmo se tratando de recurso fundo a fundo, é possível o Tribunal de Contas fazer auditoria operacional, embora, na eventualidade de haver algum dano a ser ressarcido, não será possível fazê-lo, porque entra tanto de recursos federais e isso ficaria a cargo do Tribunal de Contas da União. Nada impede de, na auditoria operacional, verificarem os atos de gestão - estou falando da operacional porque na especial se vai ter esse viés também operacional - e é justamente por isso que é possível, com relação a esse recurso financeiro oriundo do Governo Federal. Em que aspecto o Tribunal de Contas do Estado pode atuar? É justamente no aspecto operacional porque há uma margem, sim, de gestão própria, de autonomia no gerenciamento desses recursos. Apesar de serem recursos federais, muitos desses gerenciamentos são feitos e há muita ...

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE

O Tribunal de Contas tem um convênio com o Tribunal de Contas da União e, com relação a essas auditorias realizadas que dependem também de recursos federais, são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Reforça ainda mais minha posição. Ainda que não houvesse, acho que esse viés operacional caberia ao Tribunal de Contas, por conta dessa... porque são políticas, há autonomia. Estou tratando aqui desses recursos específicos de fundo estadual de saúde, desses recursos do SUS. Então, haveria, sim, essa possibilidade.

Então, finalizando...

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Só para reforçar o que V.Exa. está dizendo. Quando é de fundo a fundo, cai no Fundo de Saúde do Estado de Pernambuco e a competência é do Tribunal. É do Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN:

Não vou entrar nessa controvérsia, mas, de qualquer forma, tem que ser objeto de nossa apreciação.

Meu voto, Sr. Presidente, é acompanhando o Relator.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO – PRESIDENTE:

Aprovado o voto do Conselheiro Ranilson Ramos, com a observação feita pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo com relação à instalação de uma auditoria operacional e com o voto divergente da Conselheira Substituta Alda Magalhães pela aprovação com ressalvas das contas.

RESULTADO DO JULGAMENTO



Presentes durante o julgamento do processo na sessão:
CONSELHEIRO, Presidente da Sessão: CARLOS PORTO
CONSELHEIRA: TERESA DUERE
CONSELHEIRO: MARCOS LORETO
CONSELHEIRO: DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
CONSELHEIRO, relator do processo: RANILSON RAMOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA: ALDA MAGALHÃES
CONSELHEIRO SUBSTITUTO: RUY RICARDO HARTEN
Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

A CONSELHEIRA TERESA DUERE Acompanha o voto do relator
O CONSELHEIRO MARCOS LORETO Acompanha o voto do relator
O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR Acompanha o voto do relator
A CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES Diverge do voto do relator
O CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN Acompanha o voto do relator