



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 06.11.06

PROCESSO TC Nº 0601493-8

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO,
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2005

RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

PRESIDENTE: CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE

RELATÓRIO

Senhor Presidente,
Srs. Conselheiros,
Sr. Procurador Geral,
Sr. Auditor Geral,
Servidores da Casa,

Passo a relatar as contas do Governo do Estado de Pernambuco, relativas ao exercício financeiro de 2005, por honrosa designação desta Casa.

Pelo fato de já ter feito a entrega a todos os Srs. Conselheiros de cópia do Relatório elaborado pela Auditoria, creio que é dispensável a sua leitura.

A prestação de contas foi encaminhada à Assembléia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, dentro do prazo regulamentar, de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, em cumprimento da exigência estabelecida no art. 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco.

O Gabinete da Presidência da Assembléia Legislativa, por meio do ofício GAP nº 604/06, de 19 de abril de 2006, encaminhou a prestação de contas a este Tribunal para emissão de Parecer Prévio. O processo foi autuado nesta Corte em 19 de abril de 2006, sob o número 0601493-8, cabendo a mim sua relatoria.

A prestação de contas enviada à Assembléia Legislativa do Estado consolidou as contas do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As contas do Poder Executivo consolidaram os resultados das administrações direta e indireta constantes do Orçamento Fiscal, incluindo os fundos especiais. Ainda constaram da presente prestação de contas, dados relativos às empresas que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento.

Não obstante a natureza especialíssima e de alta relevância que envolve a apreciação anual das contas do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

governo, este relatório técnico, além de subsídio à emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, traz de forma consolidada uma parte da história administrativa do Estado de Pernambuco, contribuindo também como elemento de preservação da memória estadual e de nossas principais instituições.

A análise da prestação de contas ficou a cargo do Grupo de Trabalho nomeado pelas Portarias TC n° 85, de 25 de janeiro de 2006, e n° 221, de 04 de abril de 2006. Integraram o Grupo de Trabalho: André Ricardo Batista de Barros e Silva, (Coordenador), Almeny Pereira da Silva, Fernando Raposo Gameiro Torres, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Liz de Fátima Villas Arcoverde, Maria Elizabeth Heráclio do Rêgo Freire, Regina Queiroz Medeiros Carneiro e Taciana Maria da Mota Silveira.

O Grupo fez destaque à participação especial do auditor Jorge Luís Miranda Vieira pela sua valiosa contribuição na fase final do relatório e da estagiária Marcela Cristiane da Silva pelo trabalho desempenhado e dedicação demonstrada no decorrer da elaboração do presente relatório.

O trabalho de análise das Contas do Governo, como nos outros anos, foi conduzido dentro de um processo de coleta de informações, que se iniciou ainda durante todo o ano em curso. Para tal, foi necessária a colaboração conjunta das divisões que compõem o Departamento de Controle Estadual, bem como o apoio do Núcleo de Engenharia do TCE.

O Grupo agradece também o empenho e a contribuição dos seguintes servidores: Sandra Inojosa de Andrade Lira, Wirla Cavalcanti Revoredo, Antônio Pedro Barros de Figueiredo, Aluísio Fábio Bezerra de Moraes, Bruno Braga Ralino de Souza, Martha Maria Pedrosa de Almeida e Raimundo Soares Veras.

Por fim, registro a prestimosa colaboração de todos os servidores do Poder Executivo Estadual que contribuíram para a consecução deste trabalho, em especial à Diretoria de Controle do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda, aos segmentos envolvidos com a modernização administrativa da Secretaria de Administração e Reforma do Estado e às Secretarias de Educação e Cultura, da Saúde, de Desenvolvimento Social e Cidadania e de Planejamento, bem como ao Conselho Estadual de Assistência Social.

Consta dos autos (fls. 641 às 856) o Relatório, produzido pelo Grupo de Assessoramento Técnico, no qual foi demonstrado o comportamento e a análise da gestão fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial do Governo do Estado durante o exercício financeiro de 2005.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Relatório em questão foi encaminhado ao Exmo. Sr. Governador do Estado, através de regular notificação, tendo sido apresentada a defesa anexa às fls. 878 as 3.456 destes autos, cujos argumentos serão analisados mais adiante em contraposição aos fatos trazidos pelo Relatório apresentado pela equipe de auditoria desta Colenda Corte de Contas .

Tendo em vista a vasta documentação apresentada pela defesa, determinei que fosse realizada sua apreciação, tendo sido produzida a Nota Técnica de Esclarecimento às fls. 861 a 876.

Para um melhor entendimento de como ocorreu a gestão dos recursos públicos no exercício, optou-se por dividir o relatório em blocos, tomando como ponto de partida os demonstrativos contábeis apresentados. Desta forma, procurou-se demonstrar como ocorreu a gestão fiscal do Estado de Pernambuco e como se desenvolveram as gestões orçamentária, financeira e patrimonial no exercício.

Dando continuidade à abordagem acerca das principais alterações de natureza administrativa, inseridas a partir de 1999, o relatório contempla capítulo referente à Reforma Administrativa do Estado, enfatizando o processo de publicização das atividades não exclusivas de Estado, por meio das entidades credenciadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, e das Organizações Sociais - OSs. Além disso, é analisada a contratualização com órgãos da administração estadual, empreendida pelo Programa Estadual de Modernização da Gestão Pública - PROGESTÃO.

No que diz respeito às Organizações Sociais, destacou o relatório de auditoria que, durante o exercício de 2005, nenhuma entidade foi qualificada como OS. Atualmente existem cinco entidades qualificadas como OS: duas foram qualificadas em 2001, duas em 2003 e uma em 2004.

Em relação ao acompanhamento dos contratos de gestão firmados, destacou o relatório de auditoria que os órgãos em geral não têm observado a necessidade de anexar os relatórios de execução dos contratos de gestão assinados com as OSs à sua prestação de contas, como determina a Resolução TC nº 02/06.

Apesar da defesa ter sido silente em relação a este ponto, devo destacar que a Resolução supracitada é de 01 de fevereiro de 2006. Em assim sendo, sensível ao curto espaço de tempo que os jurisdicionados desta Corte de Contas tiveram para se adaptar à nova Resolução, o Pleno desta Corte de Contas, na Sessão realizada em 12/04/2006, aprovou que o prazo para envio dos documentos previstos na referida resolução estaria sendo prorrogado para o dia 28/04/2006.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em face do exposto, inclino-me a relevar a falha, devendo, todavia, a matéria ser remetida para o campo das recomendações.

Ainda no capítulo relativo à Estrutura Administrativa, no que diz respeito às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, há que se destacar que o Relatório chamou atenção para o fato de que a legislação que disciplina a qualificação de entidades como OSCIPs é a Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, regulamentada pelo Decreto 23.046, de 19 de fevereiro de 2001, e alterada pela Lei nº 12.973, de 23 de dezembro de 2005.

Como este relatório diz respeito ao exercício de 2005 e, como a alteração da Lei nº 11.743/00 só ocorreu em 23 de dezembro de 2005, todas as entidades qualificadas em 2005 observaram os ditames da Lei nº 11.743 antes da sua alteração.

Com relação à qualificação das OSCIPs foram apontadas no Relatório duas questões:

A primeira diz respeito ao fato de que algumas OSCIPs foram qualificadas apesar da não alteração dos seus estatutos sociais no sentido de observar as exigências dispostas pelo Art. 10, incisos I a VII, da Lei nº 11.743/00.

Sobre a primeira questão, consta no relatório de defesa que *"... foi exigido, por exemplo, que os seus estatutos atendessem expressamente ao disposto nos incisos I a VII do art. 10 da Lei Estadual nº 11.743/2000, tendo sido solicitado, inclusive, a reformulação dos mesmos quando necessário, para atendimento daquelas exigências, de modo a adequar a atuação das entidades aos objetivos colimados"*.

Apesar desse pronunciamento, a equipe de auditoria entendeu, por ocasião da elaboração da nota técnica de esclarecimento, que a irregularidade permanece, já que foi constatado da análise dos processos de qualificação de entidades como OSCIP a não-observação de alguns incisos do Art. 10 da Lei nº 11.743/00. Neste sentido, a observância dos requisitos de qualificação das OSCIPs deve ser objeto de recomendações.

A segunda questão refere-se à qualificação de algumas entidades que apresentam em seus estatutos finalidades bastante genéricas, podendo atuar praticamente em qualquer área.

Com relação à segunda questão, a equipe de auditoria entendeu que os argumentos apresentados pela defesa podem ser acatados, tendo em vista que a outorga da qualificação de OSCIP é ato administrativo vinculado, uma vez atendidos pela entidade candidata os requisitos fixados legalmente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Com relação à questão da SARE não possuir cópia dos termos de parceria assinados entre órgãos e entidades parceiras e as OSCIPs, a defesa, em seu relatório, aceitou a irregularidade apontada e pronunciou-se no sentido de que providenciará a recuperação e arquivo das informações e dos documentos relativos aos termos de parceria celebrados e dos que venham a ser firmados, e que irá disponibilizá-los em seu site oficial.

Por fim, em relação à ausência de acompanhamento dos termos de parceria por parte dos órgãos parceiros, inclusive os firmados pela Agência de Regulação de Pernambuco - ARPE, a defesa mencionou apenas que o acompanhamento da execução de termos de parceria é uma atividade nova e que por isso encontra-se em um processo evolutivo. Concordo com a equipe de auditoria no sentido de que estes comentários não refutam a irregularidade apontada, devendo a matéria ser remetida ao campo das recomendações.

Quanto às ações desenvolvidas pela ARPE, observo que o item 3.5 do Relatório informa que a mesma é a responsável pelo acompanhamento do contrato de Compra e Venda das ações da CELPE, e tendo sido efetuada as seguintes ligações e investimentos na área rural:

Exercício	Domicílios ligados	Investimento em R\$ 1.000
2000	8.500	12.277
2001	21.033	34.024
2002	10.273	19.674
2003	9.754	20.710
2004	6.714	19.110
2005*	12.582	40.938
TOTAL		146.733

* Informações preliminares em fase de consolidação

Deste modo, conforme os dados acima, no período 2000-2005, após a privatização da CELPE, portanto, foram investidos pela concessionária R\$ 146.733.000,00 (cento e quarenta e seis milhões, setecentos e trinta e três mil reais) em ligações rurais em Pernambuco.

Em relação à gestão fiscal, foi destacado pelo relatório de auditoria que a mesma vem sofrendo forte influência do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, no qual o Governo Federal estipulou em conjunto com o Governo Estadual várias metas fiscais para o exercício.

O quadro a seguir apresenta os resultados alcançados pelo Estado em relação às metas acordadas no Programa para 2005:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Meta	Descrição	Acordado para o ano	Realizado
1	Trajectoria da Dívida/RLR	1,04	0,99
2	Resultado Primário	R\$ 425 milhões	R\$ 661 milhões
3	Pessoal (Tesouro)/RCL	56,84%	54,32%*
4	Receitas Próprias	R\$ 4.587 milhões	R\$4.665 milhões
5	a)Outras Desp.Correntes/RLR	32,95 %	32,69%
6	Investimentos / RLR	6,93 %	6,20%

Fonte: 5ª revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado

Relatório Preliminar de Execução do exercício de 2005.

Notas: RLR = Receita Líquida Real; RCL = Receita Corrente Líquida * Dado fornecido diretamente pela STN, que utiliza conceitos diferentes para apuração da RCL.

No exercício de 2005, o Governo de Pernambuco conseguiu cumprir todas as metas estabelecidas para o exercício, ressalvada a relação Investimentos/RLR que ficou 0,73 p.p. abaixo da meta acordada.

No capítulo relativo à gestão orçamentária, foram analisados os instrumentos de planejamento e orçamentação, bem como a compatibilidade entre eles. Foram analisadas, também, as alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal e de Investimentos e, ainda, o comportamento das principais receitas que integram a arrecadação estadual, bem como as despesas mais relevantes, e suas fontes de financiamento.

Merece destaque o fato de que a LDO para 2005 trouxe como novidade, corroborando entendimento deste Tribunal de Contas, quando da análise do relatório das Contas do Governo de 2004, em seu artigo 5º, § 5º, dispositivo no qual assegura que a comprovação do cumprimento das obrigações constitucionais deve ser apurada por meio dos relatórios bimestrais e do balanço anual da execução orçamentária, com base nos valores efetivamente aplicados, entendendo-se como tal os valores liquidados.

Quanto às questões suscitadas pelo Relatório, no que diz respeito à LDO, tem-se os seguintes comentários feitos em nota técnica de esclarecimento:

a) A observação do Relatório Técnico acerca do capítulo 47 da LDO que remete para futuras normatizações por parte do Poder Executivo as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas governamentais, reconhece o TCE a edição de normas que disciplinam o sistema de acompanhamento dos programas de governo constantes no PPA, o que já foi comentado no corpo do Relatório como passo importante para a avaliação do programa de trabalho do Governo. No entanto, fica ainda pendente a normatização do sistema de custos;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

b) A crítica do Relatório acerca da observação quanto à ausência de menção expressa às OSs e OSCIPs na seção que disciplina as transferências de recursos para instituições privadas foi acatada pela administração, já na LDO 2006, artigo 41. Destaca-se, nesse sentido, o esforço do Governo estadual em disciplinar a matéria, conforme observa-se no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2007, recentemente enviado à Assembléia Legislativa;

c) Quanto à ausência de memória de cálculo na projeção de metas fiscais, a defesa informa que as providências serão tomadas nas próximas LDOs, detalhando mais profundamente as informações que constituirão a memória e a metodologia da projeção das metas fiscais;

d) No tocante ao comentário do Relatório, que sugere maior detalhamento e clareza no demonstrativo "Evolução do Patrimônio Líquido", a defesa relata que, embora julgue desnecessário, buscará agregar o maior volume possível de informações para permitir melhor compreensão dos dados.

No que diz respeito à Lei Orçamentária Anual, tem-se os seguintes comentários feitos em nota técnica de esclarecimento:

- O Relatório encontrou lacunas na redação do artigo 10 da LOA 2005, que dispõe sobre Antecipação de Receita Orçamentária - ARO, relativamente às deduções das parcelas de ICMS e do FPE, oferecidas como garantias nesse tipo de operação, relativamente às vinculações de manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como ações e serviços públicos de saúde. A defesa acolheu a recomendação, comprometendo-se a fazer os ajustes necessários na próxima oportunidade, que será a LOA para 2007, a ser remetida à Assembléia Legislativa ainda este ano;

- O Relatório apontou falhas na LOA, relativamente a algumas unidades orçamentárias que não observaram plenamente as disposições da LDO contidas nos artigos 13 e 15. A defesa informou que, quanto ao artigo 13, a LOA para 2006 já revisou a programação dos órgãos, não se repetindo a deficiência encontrada;

- Quanto ao art. 15, informou que foram adotadas providências na definição dos tetos financeiros para a proposta orçamentária 2007, que induzem ao cumprimento da referida disposição normativa;

- As observações feitas no Relatório acerca do Orçamento de Investimento das Empresas foram reconhecidas plenamente pela defesa, que argumenta, no entanto, tratar-se de matéria carente de regulamentação para todos os entes federados. Não obstante, afirma que o Estado de Pernambuco está empenhado em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

estender os mecanismos de acompanhamento e controle da execução das ações governamentais também sobre as empresas estatais que integram exclusivamente o Orçamento de Investimento.

No que diz respeito aos gastos com a saúde em 2005, tem-se que os mesmos foram realizados pela Secretaria de Saúde, pela Secretaria de Defesa Social, pelo Instituto de Recursos Humanos - IRH, pelo Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado - SASSEPE, pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata - PROMATA, pela Fundação de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Pernambuco - HEMOPE, pelo Fundo Estadual de Saúde - FES, pela Universidade de Pernambuco - UPE, pelo Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros - CISAM, pelo Hospital Universitário Osvaldo Cruz - HUOC, pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha, e pela unidade Encargos Gerais do Estado sob supervisão da SARE, conforme descrito sinteticamente abaixo:

Unidade gestora	Valor aplicado (R\$ 1,00)	Percentual
Secretaria de Saúde	303.780.425,26	44,23
Secretaria de Defesa Social	37.800.588,57	5,50
IRH-PE	5.054,61	< 1%
SASSEPE	65.809.901,83	9,58
PROMATA	794.599,35	0,11
HEMOPE	28.710.084,56	4,18
FES-PE	199.182.293,52	29,00
UPE	30.708.519,23	4,47
CISAM	2.616.492,13	<1%
HUOC	8.972.978,35	1,30
Distrito de Fernando de Noronha	1.184.761,62	<1%
Encargos Gerais - SARE	7.147.442,94	1,04
Total	686.713.141,97	100%

Fonte: Demonstrativo da vinculação dos recursos destinados à saúde - Tab. 21 do Balanço Geral do Estado/2005

Vale ressaltar que, do total das aplicações com recursos da fonte 0101 (Tesouro) em ações e serviços públicos de saúde, as maiores despesas foram executadas pela Secretaria Estadual de Saúde - SES, diretamente pelo seu órgão central - R\$ 303,78 milhões (44,23%), e através do Fundo Estadual de Saúde - FES, R\$ 199,18 milhões (29%), cuja soma representou 77,23% do total.

Os gastos efetuados diretamente pela SES foram, praticamente, com pessoal e encargos, incluída a residência médica, e também a gestão administrativa da Secretaria. Do total de aplicações do FES, merecem destaque os gastos com "Gestão Administrativa das Ações do FES" (atividade 0866), da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ordem de R\$ 109 milhões, dos quais, R\$ 58,7 milhões foram para pagamento de prestação de serviços de categoria profissional especializada - funções administrativas, de acordo com os registros feitos no SIAFEM/05, sendo o restante alocado com despesas administrativas diversas.

Observou-se, também, que R\$ 12,61 milhões do total registrado das aplicações em saúde foram inscritos em **Restos a Pagar não Processados** nas UGs, FES e Pró-Reitoria Administrativa, representando despesas empenhadas, mas cuja prestação do bem ou serviço não ocorreu dentro do exercício financeiro. Por essa razão, esse montante não deve ser considerado para efeito de cálculo do mínimo legal em saúde, tendo sido ajustado conforme quadro abaixo.

Outrossim, deve-se desconsiderar o valor de R\$ 350,44 mil referente à "Devolução de Saldo de Recursos de Convênio do FES-PE", tendo em vista não poder se enquadrar como aplicação em ações de saúde, tendo em vista as diretrizes traçadas pela Resolução CNS n° 322/03.

Em resumo, efetuando-se os ajustes comentados acima tem-se que :

Em R\$ 1,00

Base de cálculo (I)	5.672.371.307,15
Total de aplicações apresentado pelo governo	686.713.141,97
(-) Restos a Pagar não processados de 2005	12.610.078,44
(-) Devolução de Saldo de Recursos de Convênio	350.466,32
(+) Restos a pagar não processados de 2004, pagos em 2005.	30.194.389,84
Novo valor das aplicações (II)	703.946.987,05
Percentual das aplicações (II/I x 100)	12,41%

• As despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados, em 2004, e pagas, em 2005, foram consideradas para efeito das aplicações do exercício de 2005.

Sobre os gastos com ações e serviços de saúde promovidos pela Secretaria de Defesa Social, o Tribunal de Contas, por ocasião da sessão em que emitiu Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do governo de 2003, entendeu que esse aspecto será devidamente regulamentado quando da edição da Lei Complementar prevista na Emenda Constitucional n° 29/2000.

Dessa forma, verifica-se que o Estado de Pernambuco aplicou 12,41% nas ações e serviços públicos de saúde, acima, portanto, do mínimo estabelecido pela Emenda Constitucional n° 29/00, que seria de 12% para o exercício de 2005.

No que diz respeito aos gastos com a educação, em 2005, segundo dados da tabela 16 do balanço geral do Estado, teria sido aplicado 25,16% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente das transferências na manutenção e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

no desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal.

Contudo, a exemplo do que ocorreu na saúde, os técnicos deste Tribunal entenderam que se faziam necessários os seguintes ajustes:

01) A base de cálculo sobre a qual é aplicado o percentual de 25% é formada pelos impostos arrecadados diretamente pelo Estado, quais sejam: ICMS, IPVA, ITCD, IRRF, ISS (Fernando de Noronha) e os transferidos pela União como cota parte do FPE, do IPI Exportação e do ICMS Exportação (Lei Kandir), deduzidas as transferências aos municípios;

02) O valor da base de cálculo apresentado no referido demonstrativo, R\$ 5.672.371.307,15, encontra-se correto. Entretanto, embora a **Receita Resultante de ICMS**, no valor de R\$ 4.267.170.933,83, esteja correta, seu detalhamento apresenta distorções. Essa receita é composta dos valores do ICMS, da dívida ativa do ICMS, das multas e juros de mora do ICMS, destacando-se os valores dessas receitas destinadas à formação do FUNDEF. Entretanto, os valores apresentados no demonstrativo relativos à Dívida Ativa de ICMS e Multas e Juros de Mora e Outros Encargos não tiveram deduzidas as parcelas dessas receitas correspondentes à formação do FUNDEF, o que levou ao cálculo incorreto do ICMS, conforme demonstrado abaixo.

Receita	Valor no Demonstrativo	Valor Correto
Receita Resultante do ICMS	4.267.170.933,83	4.267.170.933,83
ICMS	3.735.453.887,66	3.741.254.470,58
Dívida Ativa do ICMS	9.707.248,54	8.614.953,58
Multas Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS e da Dívida Ativa do ICMS	41.847.800,30	37.139.512,34
Parcela da Receita Resultante do ICMS Destinada à Formação do FUNDEF	480.161.997,33	480.161.997,33

Em Relação à Aplicação dos Recursos

Restos a Pagar não Processados

Os valores constantes do demonstrativo referem-se às despesas empenhadas, que incluem os restos a pagar processados e os não processados. Os restos a pagar não processados são despesas empenhadas que não tiveram sua contraprestação de bens ou serviços reconhecida até 31 de dezembro de 2005 (despesas não liquidadas). Os restos a pagar não processados corresponderam a R\$ 28.697.590,98, valor muito superior ao do ano anterior, (R\$ 6.499.414,25).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A Lei nº 4.320/64 determina que despesa do exercício é a nele legalmente empenhada. Sendo assim, os restos a pagar não processados, de fato, constituem despesa do exercício. Porém, o Demonstrativo aqui analisado visa refletir o valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2005. Dessa forma, os restos a pagar não processados, por tratarem de despesa sequer reconhecida pela Administração Pública, portanto passível de cancelamento, não devem constar do referido demonstrativo. Da mesma forma, os restos a pagar não processados inscritos em 2004 e pagos em 2005, embora não sejam despesas orçamentárias desse último exercício, devem ser incluídos no demonstrativo. Pelos levantamentos feitos no SIAFEM esse valor correspondeu a R\$ 5.524.384,95.

O valor líquido dos Restos a Pagar não Processados, R\$ 23.173.206,03, representa 1,63% do valor mínimo a ser aplicado como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destinação dos Recursos

De acordo com informações extraídas do SIAFEM/05 e do Relatório de Acompanhamento das Ações do PPA 2004-2007, extraído do Sistema E-Fisco, apresentado mais adiante, observou-se que, no contexto atribuído às despesas que devem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, baseado nos artigos 70 e 71 da Lei Federal 9.394/96, Lei de Diretrizes e Base da Educação:

- Dentre as ações incluídas na aplicação dos recursos, consta a de "Desenvolvimento de Ações Complementares de Inclusão Educacional" que se refere ao fornecimento de merenda e transporte escolar aos alunos do ensino fundamental. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 71, IV, assim dispõe:

"Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

...

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

..."



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Logo, os valores relativos à merenda escolar R\$ 1.565.231,85 (aquisição de gás liquefeito e aquisição de utensílios para copa e cozinha), embora aplicados com recursos de impostos e fundamental para o combate à evasão escolar, não constituem despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo a legislação vigente. Desta forma, esse valor deverá ser deduzido do valor total aplicado.

- A atividade 0118 - Promoção de Eventos Sócio Artístico-Cultural, no valor de R\$ 1.046,00, refere-se exclusivamente a atividades culturais, não devendo constar do demonstrativo;
- O projeto 1090 - Implantação do Modelo de Gestão da Fábrica Cultural Tacaruna, no valor de R\$ 36.462,35, que no demonstrativo, equivocadamente, foi chamado de "Restauração do imóvel da Fábrica Cultural Tacaruna", também se refere exclusivamente à promoção da cultura, não devendo, portanto, constar do referido demonstrativo;
- A operação especial 1138 - Devolução de Saldo de Convênio da Secretaria de Educação, no valor de R\$ 77.758,36, por dedução lógica não corresponde à aplicação direta de recursos, qualquer que seja o objetivo do convênio. O maior gasto, conforme empenho 01213 da Secretaria de Educação, no valor de R\$ 70.519,55, refere-se a "*... devolução em atendimento à diligência do convênio nº 804035/2002 PCN em ação, ensino fundamental ...*". O valor restante refere-se à devolução de saldo não aplicado, bem como de resultado de aplicação financeira dos recursos do convênio. Essas devoluções registradas como recursos ordinários do Tesouro estadual não representam aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- A operação especial 0089 - Devolução de Saldo de Convênio da UPE, no valor de R\$ 3.890,03, pelas mesmas razões expostas no item anterior, também não constitui aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- A atividade 0328 - Seleção e Integração de Recursos Humanos para a Administração Pública Estadual, no valor de R\$ 320.000,00, refere-se ao apoio dado pelo IRH nos processos de seleção de pessoal para a Polícia Militar e Corpo de Bombeiros e para o Sistema Penitenciário realizados pela UPE, portanto nada tem a ver com manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser expurgado do demonstrativo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Portanto, somando-se os valores das ações acima comentadas, que não representam aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, deve ser excluído do demonstrativo o valor de R\$ 2.004.388,59.

Excluindo-se do montante apresentado no Balanço Geral do Estado, R\$ 1.427.149.943,41, o valor líquido dos restos a pagar não processados, R\$ 23.173.206,03, bem como os valores das ações incluídas no demonstrativo, mas que não representam manutenção e desenvolvimento do ensino, R\$ 2.004.388,59, obtem-se o valor aplicado de R\$ 1.401.972.348,79.

Dessa forma, em 2005 o Governo do Estado de Pernambuco não conseguiu alcançar o percentual de 25% dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, valor mínimo exigido pela Constituição Federal, tendo atingido 24,72%.

Ao ser procedida a análise da defesa em relação aos tópicos da saúde e da educação, anteriormente comentados, nossos técnicos prestaram em nota técnica os seguintes esclarecimentos:

"Quanto às aplicações mínimas de recursos de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços de Saúde, o Relatório Técnico não reconhece como adequadas algumas despesas, inclusive as inscritas em Restos a Pagar Não Processados. A defesa apenas contesta a exclusão relativa às inscrições de Restos a Pagar Não Processados.

Alega a defesa que os restos a Pagar Não Processados constituem despesa do exercício, segundo a Lei 4.320/64. Ratificamos o que foi dito no corpo do Relatório Técnico:

'A Lei nº 4.320/64 determina que despesa do exercício é a nele legalmente empenhada. Sendo assim, os restos a pagar não processados, de fato, constituem despesa do exercício. Porém, o demonstrativo aqui analisado visa refletir o valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2005. Dessa forma, os restos a pagar não processados, por tratarem de despesa sequer reconhecida pela Administração Pública, portanto passível de cancelamento, não devem constar do referido demonstrativo. Da mesma forma, os restos a pagar não processados inscritos em 2004 e pagos em 2005, embora não sejam despesas orçamentárias desse último exercício, devem ser incluídos no demonstrativo.'

Portanto, a discussão não gira em torno dos restos a pagar não processados constituírem ou não despesas do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

exercício de 2005, mas sim, se devem ou não ser considerados como aplicação efetiva nas vinculações exigidas na Constituição Federal. A Lei 4.320, editada em 1964, traz o conceito de despesa pública contido no artigo 114, mas que não se adequa aos conceitos de aplicação de recursos introduzidos pela Constituição Federal de 1988. É preciso, portanto, que a norma infraconstitucional tenha a interpretação orientada no sentido de atender ao dispositivo constitucional.

Não obstante o entendimento contido no Relatório Técnico, acima exposto, corroborado por outros Tribunais de Contas, as instruções da Portaria STN nº 471/04 reconhecem como liquidadas as despesas do exercício inscritas em restos a pagar não processados, mas, desde que seja demonstrada disponibilidade financeira de fonte de recurso vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino e a ações e serviços públicos de saúde, fazendo a compensação dos cancelamentos no demonstrativo do exercício seguinte.

*Para concluir, considerando os critérios adotados pelo TCE-PE, a partir da análise das contas de 2004, o Governo do Estado conseguiu cumprir a aplicação mínima de recursos de impostos em ações e serviços de saúde, e chegou próximo dos 25% exigidos, alcançando 24,72% relativamente à manutenção e desenvolvimento do ensino e considerando ainda que o Parecer Prévio de 2004 foi emitido no segundo semestre de 2005, e que portanto, talvez, não tenha havido tempo hábil para a administração rever os procedimentos em curso naquele ano, **sendo razoável o seu cumprimento para a prestação de contas relativa ao exercício 2006.***

A defesa ratifica os comentários constantes do Relatório Técnico em relação à educação, acrescentando as medidas tomadas na tentativa de equacionar os aspectos relativos aos pontos observados.

No entanto, não houve comentários acerca da fiscalização dos recursos aplicados diretamente pelas unidades escolares. Esse fato merece relevância, pois a descentralização na aplicação dos recursos prescinde de uma constante capacitação dos membros dos conselhos escolares, bem como de uma fiscalização eficaz, não somente quanto aos aspectos burocráticos, mas, sobretudo, quanto ao alcance dos objetivos pretendidos com o processo de descentralização."

Em relação ao Sistema Previdenciário Estadual, nossos técnicos realizaram os seguintes comentários em relação aos argumentos apresentados pela defesa:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

i) A Entidade Gestora do Regime Próprio de Previdência do Estado - FUNAPE

Em relação à entidade gestora do regime próprio de previdência, os argumentos apresentados pela defesa são parcialmente transcritos in verbis a seguir:

" Em relação a esse tópico, é importante destacar que a existência de Unidade Gestora Única para o Regime Próprio de Previdência Social prevista no parágrafo 20, do art.40, é requisito para a obtenção do certificado de regularidade Previdenciária - CRP, junto ao Ministério da Previdência Social- MPS.

Por sua vez, considerando que o processo de centralização das atividades previdenciárias ocorre de forma gradual e que as ações declaratórias de inconstitucionalidade - ADIN, que tramitam no Supremo tribunal Federal - STF, ainda não foram julgadas, o MPS resolveu prorrogar o prazo para cumprimento dessa exigência, para 01.01.08, conforme o disposto no parágrafo 1º, inciso XVI, do art.5º da Portaria MPS nº 183, de 21.06.06, publicada no DOU, de 23.06.06.

Por outro lado, a FUNAPE deu início ao desenvolvimento de ações visando a absorção das atividades de aposentadorias do Poder Executivo em agosto deste ano e, posteriormente, iniciará as tratativas com os demais Poderes, visando o cumprimento do novo prazo estipulado pelo Ministério da Previdência Social - MPS".

Inicialmente, convém informar que o Certificado de Regularidade Previdenciária é um documento emitido pelo Ministério da Previdência Social, a partir da análise do cumprimento de requisitos estabelecidos na Portaria MPS nº 172/2005, observada a legislação previdenciária vigente, sendo um documento necessário para fins de realização de transferências voluntárias de recursos pela União, celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União.

Alguns destes requisitos gozaram de aplicabilidade imediata, outros tiveram a sua vigência diferida, para os exercícios de 2007 e 2008, tendo em vista o entendimento assumido pelo Ministério da Previdência, de orientação pedagógica para fins de implantação gradual dos Regimes Próprios de Previdência, de modo a não prejudicar o ente federado quanto ao recebimento de recursos da União.

Em relação ao requisito da unidade gestora única para fins de emissão do CRP, o Ministério da Previdência prorrogou o prazo para o seu atendimento a partir de janeiro de 2008, em face das dificuldades enfrentadas pelos Estados para



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

estruturar os seus respectivos regimes de previdência, no que tange à necessidade de concentrar as atividades previdenciárias numa única unidade gestora, decorrentes em parte da resistência de segmentos da administração estadual. Tanto é assim, que tramita, no STF, a ADIN 3297 - 6, impetrada pela Associação Nacional dos Magistrados Brasileiros, na qual se questiona o § 20 do artigo 40 da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional nº 041/ 2003.

Enquanto isso, até que seja proferida decisão em contrário do STF, continua em vigor o ordenamento constitucional, previsto no parágrafo 20, artigo 40 da Constituição Federal, que veda a existência de mais de uma unidade gestora e de um regime próprio de previdência em cada ente estatal.

Assim, recomenda-se dar continuidade às ações de estruturação do Regime Próprio de Previdência do Estado, consolidando a FUNAPE como unidade gestora única do regime, em cumprimento ao disposto na Constituição Federal, artigo 40, § 2º 20, de forma que as atividades de concessão e pagamento das aposentadorias dos servidores de todos os Poderes do Estado sejam absorvidas pela FUNAPE.

ii) Resultado das Aplicações Financeiras do FUNAFIN - rendimentos auferidos e rentabilidade alcançada em 2005

A defesa apresentou informações e dados adicionais acerca do resultado das aplicações financeiras do FUNAFIN.

iii) Pagamento de Benefícios Previdenciários do Poder Executivo com Receitas Próprias do FUNAFIN - Aplicações financeiras (Dec. 27.182/2004)

Os argumentos trazidos pela defesa são transcritos in verbis a seguir:

“Como é do conhecimento desse tribunal de Contas, no exercício de 2005, o Estado de Pernambuco apresentava situação de déficit financeiro, que embora atingindo o Estado como um todo encontra expressão apenas nas contas do Poder Executivo, em virtude de corresponder a este Poder a responsabilidade da gestão financeira do Estado.

Tal situação de déficit tem implicado na necessidade de utilização das reservas financeiras do FUNAFIN decorrentes dos rendimentos financeiros auferidos com os recursos do FUNAFIN ao final do exercício para saldar despesas previdenciárias do Poder Executivo, em substituição à utilização de recursos a título de Dotação Orçamentária Específica a cargo do Poder Executivo, sem que, contudo, tal fato implique na conclusão de que se está agravando a situação deficitária do FUNAFIN.

Isto porque, como sabido, o Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco opera sob o regime da repartição simples de receita, o que implica na assunção de responsabilidade financeira por parte do tesouro estadual para fins de assegurar o equilíbrio financeiro atual do sistema previdenciário, o que se obtém com a dotação orçamentária



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

específica a cargo do Poder Executivo estadual que permite sejam adimplidas as despesas previdenciárias, a despeito de insuficiência das receitas previdenciárias”.

A Lei Complementar nº 58/2004, que deu nova redação ao artigo 3º da LC nº 56/2003, dispõe que os recursos vinculados ao FUNAFIN – Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco, aportados na forma prevista pelo art. 96, inciso "II", da LC nº 28/2000, bem como seus acréscimos financeiros gerados desde a data da efetivação do seu aporte, serão exclusivamente utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, assim como os recursos utilizados serão computados como receita para fins de apuração dos valores da dotação orçamentária específica do Poder Executivo, de que trata o art. 63 da Lei Complementar nº 28/00.

O Decreto Estadual nº 27.182/2004, que regulamentou a Lei Complementar nº 58/2004, autorizou a utilização de recursos vinculados ao FUNAFIN aportados anteriormente pelo Estado, bem como os rendimentos auferidos com as aplicações financeiras dos recursos, para **pagamento de benefícios previdenciários exclusivamente da administração direta do Poder Executivo**, os quais serão deduzidos da DOE (Dotação orçamentária Específica).

No entanto, não obstante a referida autorização legal, cumpre ressaltar que, nos termos do artigo 1º c/c artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 28/2000, o FUNAFIN é um fundo especial, que dispõe de patrimônio vinculado à finalidade que o criou, formalmente autônomo, em relação ao seu instituidor, o Estado de Pernambuco, do qual participam os servidores ocupantes de cargo efetivo e membros de todos os Poderes. Nesse sentido, os recursos financeiros vinculados ao FUNAFIN **não** poderiam ser utilizados exclusivamente para pagamento de benefícios previdenciários do Poder Executivo.

Ademais, **todos os Poderes do Estado utilizam-se da Dotação Orçamentária Específica para complementar o pagamento das folhas de inativos e pensionistas**, visto que os recursos arrecadados das contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas e da patronal são insuficientes para arcar com a despesa de benefícios previdenciários, **não sendo essa uma situação exclusiva do Poder Executivo**.

Assim, em observância ao Princípio da Isonomia, recomenda-se que sejam procedidas as alterações necessárias na Lei Complementar nº 58/04 e no Decreto nº 27.182/04, incluindo o pagamento dos inativos e pensionistas dos demais Poderes e Órgãos do Estado, quando da utilização dos recursos financeiros vinculados ao FUNAFIN, aportados na forma prevista



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

na Lei Complementar nº 28/00, visto que o Fundo Financeiro de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos do Estado é um fundo especial, que dispõe de patrimônio vinculado à finalidade que o criou, formalmente autônomo, em relação ao seu instituidor, o Estado de Pernambuco, executando encargos previdenciários de todos os servidores estaduais, sejam oriundos do Poder Executivo, ou não.

No tocante ao agravamento da situação já deficitária do FUNAFIN, com a decisão adotada pelo Estado de utilizar reservas financeiras do fundo em substituição ao recolhimento da Dotação Orçamentária Específica pelo Poder Executivo, cumpre ressaltar a expectativa de crescimento anual do déficit financeiro a partir de 2008, que deverá atingir o seu ápice em 2030 (1,5 bilhão), conforme Demonstrativo das Projeções Atuariais integrante do RREO - 6º bimestre de 2005, sendo recomendável adotar postura prudencial, de forma a se evitar, ao menos, a utilização dos rendimentos de aplicações financeiras do FUNAFIN, agora que o déficit previdenciário encontra-se estável, reservando-o para período mais adverso.

iv) Avaliação Atuarial - O Crescimento do Déficit

Quanto ao crescimento do déficit, a defesa esclarece "que o custo observado na avaliação atuarial com data base de 31/12/2003, de R\$ 19.693.542.520,15, sofreu aumento para R\$ 23.860.671.418,59 na avaliação posterior, posicionada em 31/12/2004. O aumento verificado teve como justificativa, no parecer atuarial, a variação de 23,31% na média das remunerações dos ativos e de 16,16% na média dos benefícios pagos a aposentados e pensionista".

v) Recadastramento dos Segurados do Regime Próprio de Previdência do Estado

A defesa informa que: "a Secretaria de Administração e Reforma do Estado-SARE deverá realizar o recadastramento de ativos, inativos e pensionistas, na forma prevista no Contrato de Prestação de serviços nº 01/05, firmado com o BANDEPE-Banco de Pernambuco S/A.. (Vide alínea G, do inciso II, da cláusula sétima).

Vale lembrar que o recenseamento previdenciário deverá ocorrer a cada 5 (cinco) anos, a partir da vigência da Lei Nacional nº 10.887/2004."

Convém frisar que a Lei Federal 10.887/04 determina, no artigo 9º, inciso II, que a unidade gestora do regime próprio de previdência deverá proceder à realização de recenseamento previdenciário, **no mínimo a cada 5 (cinco) anos**, abrangendo todos os aposentados e pensionistas, ou seja, **em periodicidade não superior a 5 (cinco) anos**, conforme



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

intelecção do Ministério da Previdência Social expressa na Orientação Normativa nº 04/2004, artigo 14, Inciso II.

No Estado, o último recadastramento (censo previdenciário) ocorreu em 2000, abrangendo apenas servidores ativos e inativos do Poder Executivo, e pensionistas de todos os Poderes do Estado.

A defesa menciona a celebração de contrato firmado com o BANDEPE para realização do recadastramento de ativos, inativos e pensionistas, nos termos da alínea "g" do inciso II da cláusula sétima, porém não o acostou à defesa, ficando desta forma impossibilitado de conhecer o seu teor.

Diante do exposto, recomenda-se providenciar a realização de recenseamento previdenciário dos aposentados e pensionistas de todos os Poderes do Regime Próprio de Previdência do Estado, nos termos da Lei Federal nº 10.887/04, artigo 9º, inciso II, visto que o último recadastramento, realizado em 2000, abrangeu aposentados apenas do Poder Executivo.

Em relação ao Sistema de Assistência Social vigente no Estado de Pernambuco, nossos técnicos realizaram os seguintes comentários em relação aos argumentos apresentados pela defesa:

Plano Estadual de Assistência Social

A defesa não se pronunciou quanto aos programas previstos na Lei Orçamentária Anual de 2005 e executados, no decorrer do exercício de 2005, pelo Fundo Estadual de Assistência Social, os quais não constam no Plano Estadual de Assistência Social.

Sendo assim, recomenda-se inserir, no Plano Estadual de Assistência Social 2004/2007, os novos programas previstos na Lei Orçamentária Anual de 2005 e executados durante o exercício de 2005.

Relatório de Gestão

Conforme o relatório de contas do governo, no capítulo de assistência social, tópico 13.3, item 2, os relatórios mensais e anuais do órgão gestor do Fundo Estadual de Assistência Social, tratam apenas de dados orçamentários e financeiros (balanços mensais e anual do FEAS), não contendo informações acerca das ações propostas e realizadas, as metas previstas e alcançadas e os produtos obtidos. De acordo com a NOB SUAS/2005, os Relatórios de Gestão deverão avaliar o cumprimento das realizações, dos resultados ou dos produtos, obtidos em função das metas prioritárias, estabelecidas no



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Plano de Assistência Social e consolidados em um Plano de Ação Anual.

A defesa informa que “no tocante às observações contidas no relatório (Item 4. relatório de Gestão), em que se alega a ausência de informações acerca das ações propostas e realizadas, as metas previstas e os produtos obtidos estão contemplados nos anexos relatórios dos Projetos Realizados de janeiro de 2005 a março de 2006, inclusive com a aprovação “ad referendum” pelo Colegiado do Conselho Estadual da Assistência Social - CEAS/PE”, tendo anexado uma vasta documentação acerca da assistência social no Estado, compreendendo:

- Identificação da Rede Sócio-Assistencial em Pernambuco;
- Relatório Anual do Programa Estação Futuro;
- Relatório Final V Etapa da Revisão do BPC-Benefício de Prestação Continuada/LOAS;
- Relatório do II Fórum Estadual do Idoso;
- Relatório Final do Projeto de Capacitação de Gestores, Conselheiros, Técnicos e Profissionais Prestadores de Serviço à Pessoa Idosa;
- Ação - Análise de Participação e Controle dos Conselhos de Direito sobre as Ações do Pacto Metropolitano dos Municípios. Análise da Estrutura e Funcionamentos dos Conselhos de Direitos e Tutelares das 14 cidades da Região Metropolitana do Recife;
- Ações Integradas do Governo do Estado para o Combate e o Enfretamento ao Abuso e à Exploração Sexual Comercial na Região do Arararipe;
- Projeto Monitoramento e Avaliação;
- Projeto de Desenvolvimento socioeconômico para as famílias do PETI, beneficiados pelo Programa Alvorada;
- Projeto Básico de Qualificação para Geração de Renda e Trabalho - Estação Futuro;
- Projeto Básico Estação Futuro (Limpadores de Pára-Brisas);
- Projeto Básico Estação Futuro - Inclusão Digital;
- Projeto Básico para Atendimento às Crianças e Adolescentes em Situação de Risco na Região Metropolitana do Recife;
- Projeto Básico de capacitação de Gestores, Conselheiros, Técnicos e Profissionais Prestadores de Serviços à Pessoa Idosa;
- Projeto Técnico de Geração de Renda sob a coordenação da Fundação Mais;
- Projeto Idoso em Movimento;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Projeto Pesquisa para Fortalecer a Atuação dos Órgãos de Controle Social - Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares da Região Metropolitana de Recife, inclusive, e modelo de projeto;
- Projeto de Geração de Renda para as Famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) - Relatório de Cumprimento de Objeto

Contudo, a documentação enviada não apresenta informações concernentes à avaliação das ações propostas e executadas e suas respectivas metas previstas e realizadas em relação ao estabelecido no Plano Estadual de Assistência Social e Plano de Ação Anual e/ou em outros instrumentos de planejamento (PPA, LOA).

Recomenda-se ao órgão gestor do Fundo Estadual de Assistência Social - a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania aperfeiçoar o Relatório de Gestão Anual do FEAS de forma a evidenciar as ações propostas e realizadas e suas respectivas metas previstas e alcançadas em relação ao estabelecido no Plano Estadual de Assistência Social e no Plano de Ação Anual e/ou em outros instrumentos de planejamento (PPA, LOA).

Doações com Encargo de Imóveis do Estado para Finalidades Específicas de Assistência Social

Consta no capítulo de assistência social, tópico 13.6, que houve 14 doações com encargos de imóveis integrantes do patrimônio do Estado para finalidades específicas de assistência social, durante o exercício de 2005, cujas leis que autorizaram as doações prevêm encargos para os donatários, e em caso do descumprimento ocorrerá a resolução da doação do imóvel, retornando para a propriedade do Estado. A Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania apresentou informações acerca da situação atual e das atividades desenvolvidas em 12 desses imóveis, não tendo informado sobre os imóveis doados aos municípios de Jupi e São Caetano.

A defesa não se pronunciou sobre a ausência de informações acerca da situação atual e atividades desenvolvidas nos imóveis doados aos municípios de Jupi e São Caetano. Destarte, recomenda-se dar continuidade ao acompanhamento das atividades desenvolvidas em todos os imóveis do Estado doados com encargos, a fim de avaliar o cumprimento dos encargos atribuídos aos donatários nas respectivas leis de doação, visto que o descumprimento implica a resolução da doação do imóvel.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Por fim, no que diz respeito à Publicidade Governamental, foi observado tanto no âmbito da Administração Direta quanto na Administração Indireta do Estado o enquadramento das despesas com publicidade nos limites legalmente definidos.

As exceções ficaram a cargo da ARPE, FUNAPE, FUNTEPE e SUAPE, que efetuaram gastos com publicidade acima do limite de 1% da receita própria de cada entidade, previsto em Lei. A verificação do cumprimento do referido limite por parte da EMTU não foi possível em razão da referida empresa não ter publicado o seu balanço referente ao exercício de 2004, impossibilitando o conhecimento de sua receita própria, fato este já ocorrido em exercícios anteriores.

Em relação a este item, os comentários de nossos técnicos relativos aos argumentos apresentados pela defesa foram os seguintes:

i) ARPE - a defesa apresenta a justificativa de que as despesas classificadas no item "Publicidade e Propaganda" referem-se a campanhas de regulação e fiscalização de serviços públicos delegados, constantes das exceções da Lei 12.920/05, o que foi acatado pela equipe técnica, lamentando tão-somente a ARPE ter respondido fora do prazo o ofício CG06/DCE nº 50, o que evitaria a sua inclusão na relação apresentada no Relatório;

ii) FUNAPE - a defesa argumenta que houve equívoco da equipe técnica na apuração da receita própria da fundação, ao não reconhecer os repasses financeiros do FUNAFIN. De fato, essa receita não representa repasse financeiro para cobrir déficit de manutenção, mas de transferência de receita própria da FUNAPE, arrecadada pelo FUNAFIN, conforme Lei Complementar nº28, artigo 60, inciso II. Portanto, conclui-se que a FUNAPE não ultrapassou o limite para gastos com publicidade;

iii) SUAPE - A Lei nº 12.746/05 silencia sobre que tipo de receita própria considerar, a bruta ou a líquida. Desta forma, seguindo o princípio do zelo com a administração dos gastos públicos, o TCE vem considerando ao longo de todos os anos a receita líquida da entidade para fins de verificação do limite de gastos com publicidade. Diferentemente do nosso entendimento, a empresa, em sua defesa, alega que considera a receita bruta. Mesmo com essa interpretação, os gastos, conforme a defesa, foram superiores ao limite permitido. Para justificar o seu enquadramento, a defesa apresenta a relação de alguns gastos que julga estar contidos nas exceções da Lei 12.746/05 e suas alterações. Analisando-se a relação apresentada, discordamos da defesa, mantendo o nosso



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

entendimento, de que não se enquadram nas exceções permitidas em lei;

iv) FUNTEPE - acatamos os argumentos apresentados pela defesa, passando a entender que os gastos com publicidade de todos os órgãos da administração indireta que não possuam receita própria sejam considerados, para fins de verificação de limites para gastos com publicidade, incluídos no total de gastos da administração direta.

Quanto à **EMTU**, a defesa apresenta o balanço da entidade, referente ao exercício de 2005, no qual foi possível obter a sua receita própria (líquida) relativa ao exercício de 2004 no valor de R\$ 20.377.348,00. Atualizando essa receita pelo IPCA obtido em 2005, temos R\$ 21.536.819,10. Os gastos com publicidade da EMTU em 2005 alcançaram o montante de R\$ 349.006,87, correspondendo a 1,62% da receita de 2004 atualizada. Portanto a EMTU ultrapassou o limite 1% definido na Lei 12.746/05. Todavia, este é um item a ser analisado por ocasião da prestação de contas daquele órgão.

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

Considerando os artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal;

Considerando o disposto o artigo 30, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco;

Considerando o disposto no artigo 2º, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/04 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

Considerando que as falhas apontadas pelo Relatório Preliminar não são suficientes para ensejar a rejeição das contas,

Voto pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Assembléia Legislativa a aprovação das contas do Governo do Estado de Pernambuco, relativas ao exercício financeiro de 2005.

Passo, neste momento, a fazer as seguintes recomendações:

1.0 Dar continuidade:

1.1 Às ações que visam ao cumprimento do que dispõe o artigo 66 da Lei Complementar nº 49/03, referente a contratos de gestão e termos de desempenho;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- 1.2 Aos Esforços para que a execução do programa de trabalho, quando couber, seja registrada por Região de Desenvolvimento;
- 1.3 À avaliação, validação e cobrança dos créditos relacionados à dívida ativa, procedendo aos devidos ajustes contábeis no Balanço Patrimonial, comunicando os procedimentos adotados oficialmente ao Tribunal de Contas;
 - 1.3.1 Às ações de estruturação do Regime Próprio de Previdência do Estado, consolidando a FUNAPE, como unidade gestora única do regime, em observância ao disposto na Constituição Federal, artigo 40, § 2º, de forma que as atividades de concessão e pagamento das aposentadorias dos servidores de todos os Poderes do Estado sejam absorvidas pela FUNAPE;
- 1.4 Ao acompanhamento das atividades desenvolvidas em todos os imóveis do Estado, doados com encargos, a fim de avaliar o cumprimento dos encargos atribuídos aos donatários nas respectivas leis de doação, visto que o descumprimento implica a resolução da doação do imóvel.
- 1.5 Ao debate entre a Secretaria da Fazenda junto e esta Corte de Contas sobre o conceito de restos a pagar não processados, visando à uniformização de procedimentos na contabilização desta Conta.
- 2.0 Que todos os órgãos parceiros procedam ao monitoramento e avaliação do cumprimento das metas previstas nos contratos de gestão firmados com as respectivas OSs;
- 3.0 Aperfeiçoar o processo de qualificação das OSCIPs observando, em seus estatutos, a necessária menção à legislação estadual sobre a matéria, assim como uma definição precisa das suas atribuições;
- 4.0 Aos Órgãos Parceiros e à ARPE, acompanhar e avaliar os Termos de Parceria firmados com as OSCIPs;
- 5.0 Que a SARE proceda ao arquivamento dos Termos de Parceria firmados com as OSCIPs, disponibilizando em sua página eletrônica dados relativos a esses instrumentos;
- 6.0 Que a partir da qualificação de uma entidade como OSCIP, a sua relação com o Estado seja sempre precedida da assinatura de termos de parceria, evitando a contratação direta dessa entidade como mera prestadora de serviços;
- 7.0 Definir indicadores para os programas finalísticos constantes no PPA de modo a permitir a aferição dos seus resultados, no mínimo, em relação aos programas eleitos pelo governo como prioritários;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

8.0 Compatibilizar as metas definidas nos contratos de gestão, termos de desempenho e termos de parceria com as constantes dos programas e ações planejadas no PPA;

9.0 Que as empresas públicas e sociedades de economia mista, que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento, apresentem, no "Relatório Resumido do Orçamento de Investimento", o detalhamento de sua execução de acordo com o estabelecido no respectivo programa de trabalho apresentado na Lei Orçamentária;

10.0 Aperfeiçoar o planejamento das ações relacionadas à ampliação e manutenção das unidades de saúde por meio de obras e aquisição de equipamentos;

11.0 Identificar, por meio da criação de subfonte específica, as despesas realizadas com hospitais e demais prestadores de serviços, relativas aos recursos transferidos para alta e média complexidade, destinados à rede não própria de saúde;

12.0 Ampliar o controle sobre a aplicação de recursos realizada diretamente pelas escolas, verificando além da documentação, a qualidade dos equipamentos adquiridos e dos serviços contratados;

13.0 Envidar esforços no sentido de conter as depredações do patrimônio público, representado, sobretudo, pelas unidades escolares, evitando gastos adicionais de recursos públicos;

14.0 Evidenciar, nos demonstrativos de aplicação de recursos de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações de saúde, além do nome das ações, os seus respectivos códigos, bem como as unidades gestoras, e não apenas as unidades orçamentárias, responsáveis pela sua execução;

15.0 Que o controle interno dos órgãos da administração direta e indireta do Estado atue mais efetivamente na verificação da correta classificação da despesa efetuada pelas Unidades Gestoras, evitando informações não fidedignas que distorcem a análise da alocação do gasto público;

16.0 Acrescentar notas explicativas aos quadros apresentados no Balanço Geral do Estado, no que se refere aos destaques e às alterações orçamentárias de fonte de recursos, e modalidades de aplicação, realizadas mediante portarias. Esse procedimento, sem o cuidado dos devidos registros, pode levar a interpretações equivocadas dos valores constantes nos quadros do Balanço.

17.0 Manter os registros dos restos a pagar cancelados (com os dados dos credores, natureza da despesa, valores e data), especialmente dos processados, enquanto não terminar



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

o prazo prescricional, e incluir, no Balanço Geral, um demonstrativo evidenciando essas informações;

18.0 Criar um subelemento de despesa com a finalidade de registrar os gastos com as campanhas publicitárias relativas às atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados;

19.0 Envidar esforços para constituir reserva financeira com os recursos oriundos dos rendimentos de aplicações do FUNAFIN, tendo em vista a expectativa de crescimento anual do déficit financeiro entre 2008 a 2030, conforme projeções atuariais realizadas em 2005;

20.0 Providenciar a realização de recenseamento previdenciário dos aposentados e pensionistas de todos os Poderes do Regime Próprio de Previdência do Estado, nos termos da Lei Federal nº 10.887/04, artigo 9º, inciso II, visto que o último recadastramento, realizado em 2000, abrangeu aposentados apenas do Poder Executivo;

21.0 Inserir, no Plano Estadual de Assistência Social 2004/2007, os novos programas previstos na Lei Orçamentária Anual de 2005 e executados durante o exercício de 2005 pelo Fundo Estadual de Assistência Social.

22.0 Aperfeiçoar o Relatório de Gestão Anual do FEAS de forma a evidenciar as ações propostas e realizadas e suas respectivas metas previstas e alcançadas em relação ao estabelecido no Plano Estadual de Assistência Social e no Plano de Ação Anual e/ou em outros instrumentos de planejamento (PPA, LOA).

Gostaria de agradecer pessoalmente à equipe técnica, não só pelo trabalho, mas pela dedicação, pela qualidade e pela democratização das discussões feitas no âmbito desse Relatório e, também, agradecer à Procuradoria Geral, aqui representada pelo Dr. Roberto, e à Secretaria da Fazenda, pela disponibilidade que teve nas discussões com nosso trabalho e a colaboração sempre efetiva.

OS CONSELHEIROS SEVERINO OTÁVIO RAPOSO, FERNANDO CORREIA E CARLOS PORTO, VALDECIR PASCOAL E RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA. PRESENTE A PROCURADORA GERAL, DRA. MARIA NILDA DA SILVA.

ACP/FT