

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

4ª SESSÃO ESPECIAL DO PLENO REALIZADA EM 16/12/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 18100002-7

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Governo do Estado de Pernambuco

INTERESSADOS:

MARCELO ANDRADE BEZERRA BARROS

Paulo Henrique Saraiva Câmara

Ruy Bezerra de Oliveira Filho

RELATÓRIO

Tratam os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO Estado DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2017, encaminhada que foi à Assembleia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício 116/2018-GG/PE, de 27 de março de 2018, em estrita conformidade com o disposto no artigo 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional 30/2007 (Doc.1).

A Presidência da Assembleia Legislativa encaminhou a referida prestação de contas a este Tribunal por meio do sistema de prestação eletrônica e-TCEPE, na data de 29.03.2018, para fins de emissão de Parecer Prévio.

O processo foi autuado nesta Corte sob o número 18100002-7 e traz, dentre os documentos que compõem o processo de prestação de contas, o Balanço Geral do Estado, que consolida as contas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Em relação ao Poder Executivo, estão demonstrados os resultados da administração direta e indireta constantes do Orçamento Fiscal, como também dos fundos especiais e aqueles relativos aos investimentos das empresas que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento.

É já consabido por este Sodalício que os relatórios técnicos emitidos após a apreciação anual das contas do governo, para além de sua natureza especialíssima e de alta relevância contábil, tem já, de há muito, servido não apenas de subsídio à emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, mas também como fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade local e de outros entes da Federação, em consonância com a sua missão institucional: “Desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, estimulando o exercício da cidadania”.

Dessa forma, a proficiente análise procedida pelos técnicos Alan José de Moura Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Luciane Rocha Macêdo, Michelle Ferreira Menezes de Freitas, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Patrícia Lustosa Ventura Ribeiro, Riva Vasconcelos Santa Rosa e Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes, da Gerência de Contas





dos Poderes Estaduais – GEPE, aos quais ofereço veementes encômios pela qualidade do trabalho desenvolvido, foi consolidada no Relatório de Auditoria anexado aos autos (Doc. 45), abrangendo o escopo que a seguir sintetizo.

No primeiro capítulo, a equipe contextualiza a Conjuntura Socioeconômica estadual e nacional, apresentando os principais indicadores econômicos e sociais do Estado de Pernambuco, comparando-os com os dos demais Estados da Federação e com os da União.

Em seguida, no capítulo Gestão Administrativa, apresenta-se a composição da estrutura administrativa do Poder Executivo; uma análise do quadro de pessoal permanente e temporário, quantificando e comparando as principais modificações ocorridas no exercício de 2017, em comparação ao exercício anterior; e, ao fim, um enfoque sobre a dinâmica evolutiva dos cargos efetivos e comissionados.

No capítulo relativo à Gestão Orçamentária, analisam-se os instrumentos de planejamento e orçamentação e a compatibilidade entre eles, verticalizando-se a análise das alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal e de Investimentos, como também os aspectos da execução orçamentária, notadamente o comportamento das principais receitas, das despesas mais relevantes e suas fontes de financiamento, com exceção daquelas que são vinculadas constitucionalmente, tais como as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações de saúde, que são analisadas em capítulos específicos. Ainda nesse capítulo, é dado destaque a análise das despesas com Publicidade e das transferências legais e voluntárias realizadas pelo Governo estadual aos seus municípios, bem como aos Precatórios de responsabilidade do Estado.

No capítulo Gestão Financeira e Patrimonial, por sua vez, é verificado o comportamento do fluxo e do resultado financeiro ao final do exercício, bem como do resultado patrimonial. Efetua-se a análise da representatividade dos saldos dos principais grupos de contas patrimoniais que integram o Balanço Patrimonial, em especial, da dívida ativa e da dívida consolidada do Estado, onde se observa se foram cumpridos 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. Ainda nesse capítulo, destaca-se a análise dos Restos a Pagar inscritos ao final de 2017, conjugados com as Despesas de Exercícios Anteriores-DEA processadas no início do exercício subsequente de 2018.

No capítulo de Gestão Fiscal a equipe técnica trata de verificar o cumprimento dos requisitos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o saldo das disponibilidades financeiras existentes ao final do exercício de 2017 em confronto com as obrigações de curto prazo; o percentual de comprometimento da RCL com as despesas com pessoal; a obediência aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para operações de crédito, dívida consolidada e concessão de garantias e contragarantias. Adicionalmente, a equipe efetuou a análise das parcerias público-privadas em vigor no exercício e o cumprimento das metas fiscais exigidas em razão do Programa de Readequação e Ajuste Fiscal celebrado perante a União em 1997 e ainda em vigor ao longo do exercício sob análise.

No que tange aos capítulos de Educação e Saúde, analisa-se o cumprimento dos limites mínimos de aplicação da receita de impostos estabelecidos pela Constituição Federal, agregando-se informações complementares a respeito dos principais indicadores dessas políticas públicas, a fim de permitir uma visão mais ampla da gestão governamental nessas importantes áreas sociais.



No capítulo Segurança Pública são trazidas informações acerca dos gastos efetuados nessa área, bem como indicadores acerca da criminalidade no Estado.

No importante capítulo da Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, trata-se da análise financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, com destaque para o Resultado Previdenciário do Exercício, a evolução da Despesa Previdenciária Líquida em relação à RCL-2010/2017, as Projeções Atuariais das Receitas e Despesas Previdenciárias - 2018/2093 e o déficit atuarial trazido no Balanço atuarial mais recente do Estado.

O capítulo do Terceiro Setor enfoca as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), abordando a qualificação e renovação da titulação dessas organizações, os repasses financeiros efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para essas organizações e a respectiva contabilização dos repasses.

No capítulo seguinte, Monitoramento das Recomendações, são apresentadas as recomendações emanadas dos Pareceres Prévios referentes às prestações de contas dos exercícios de 2013, 2014 e 2015 e as respectivas ações e justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quando da Prestação de Contas do Governador – exercício 2017.

Por fim, é apresentado o Quadro Resumo do Cumprimento de Limites legais e constitucionais que foram destacados ao longo do RA, bem como um capítulo que agrega os principais achados abordados no relatório e sugestões de recomendações como proposta de encaminhamentos.

De acordo com o regramento constitucional e legal que disciplina a matéria em apreço (CF, artigo 49, IX; Lei Orgânica do TCE, artigo 24), o objeto de exame no processo de prestação de contas de governo são os Balanços Gerais, que devem retratar as movimentações contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. O Parecer Prévio daí resultante, de acordo com o artigo 162 do nosso Regimento Interno, *“...será sempre justificado e conclusivo, recomendando a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição, de tal modo que possibilite à Assembleia Legislativa a formação de juízo a respeito da gestão fiscal, da administração financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.”*

Todavia, como bem atentou o Exmo. Conselheiro Valdecir Pascoal em seu alentado voto na sessão de apreciação das contas do Governo Estadual de 2016, os bem elaborados relatórios técnicos produzidos pela GEPE deste TCE não mais se restringem aos aspectos referidos acima. Diz o Conselheiro, com razão, que o trabalho técnico permite *“... uma visão mais ampla da gestão”* e *“...o relatório, seguindo benfazeja tradição do Tribunal, destaca outros importantes aspectos da gestão pública estadual...”*.

De modo que, antes de partir para os juízos de mérito, peço-lhes vênia para, ainda que de maneira sintética, destacar os achados mais relevantes mencionados no RA, em cotejo com as razões e justificativas apresentadas pelo Governo do Estado (Doc. 57).

1.DA CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Neste capítulo, o RA apresenta bem elaborada análise comparativa dos principais indicadores econômicos e sociais do Estado, ora tomando como base os dados dos demais Estados da federação, ora aqueles referentes aos indicadores nacionais.



Desse trabalho, a equipe revelou que o PIB nacional cresceu 1% em 2017, em relação a 2016, revelando uma relativa recuperação, dado que em 2016 houve uma expressiva queda de 3,6%. A taxa de crescimento do PIB pernambucano em 2017, por sua vez, foi de 2%, vencendo a contração de 4,2% verificada em 2016, superando em duas vezes o crescimento do PIB nacional, resultado esse decorrente da redução de 1,1% na indústria e de crescimento de 1,9% nos serviços e de 19% no setor agropecuário. Destaque-se que a economia estadual tem como setor mais influente no Valor Adicionado Bruto (VAB) o setor de serviços, com 76,10% de participação (medição em 2015, segundo o CONDEP /FIDEM).

Convém ressaltar que, desde o exercício de 2008, a economia pernambucana vem crescendo a taxas superiores à nacional, com exceção no ano de 2016. Segundo estimativas da Agência CONDEPE/FIDEM, em valores correntes, o produto interno bruto pernambucano em 2017 totalizou R\$ 172,3 bilhões.

Observa-se que a balança comercial do Estado é historicamente deficitária, com importações superando as exportações desde o ano de 2008 até o exercício em exame. Todavia, entre os anos de 2014 a 2017 houve uma tendência de aumento das exportações e, no período de 2014 a 2016, tendência de redução das importações, diminuindo o déficit da balança, tendência essa, entretanto, quebrada com aumento significativo das importações em 2017, tornando-se mais distante a ocorrência de superávit. No exercício sob exame, o déficit atingiu o montante de US\$ 3,7 bilhões, maior do que em 2016, quando atingiu US\$ 3 bilhões, mas ainda inferior ao de 2015, que foi de aproximadamente US\$ 4 bilhões.

Um importante indicador socioeconômico é o da geração de empregos. Nesse quesito, segundo os dados mostrados pelo CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Brasil apresentou saldo negativo de 20.832 vagas em relação à geração de empregos formais em 2017, sendo que a Região Nordeste do País contribuiu com a perda de 14.424 empregos formais e Pernambuco, isoladamente, sofreu uma perda de 6.612 empregos.

Olhando para uma série histórica recente, observa-se que entre 2007 e 2012 a taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco foi superior à taxa nacional, mas a partir de 2013 essa tendência se inverteu e passou a ser inferior à do Brasil e do Nordeste, chegando a 2015 a uma taxa negativa de -6,43%, menor valor da série histórica. Entretanto, em 2016 houve uma recuperação do Estado, mantida em 2017, com taxa negativa de -0,52%, bem próxima do desempenho nacional e regional, mas, ainda assim, colocando o Estado na desconfortável 22ª posição no ranking nacional nesse exercício, piorando sua posição em relação a 2016, quando ocupou a 17ª posição. Em relação à taxa de desocupação da Região Metropolitana do Recife em 2017, medida pelo PNAD, que atingiu 19,1%, verifica-se, comparativamente com o das demais Regiões, que esse foi o pior resultado entre as regiões metropolitanas do País. O desempenho do Estado, como um todo, por seu turno, foi o segundo pior do país (17,7%), melhor apenas que o Amapá (17,8%), resultado esse fortemente influenciado, ao que se indica, pela crise econômica que afetou o Brasil de 2015 a 2017.

Em termos de renda média, a equipe técnica verificou que Pernambuco ocupa apenas a 18ª posição no ranking nacional, com rendimento médio real, em 2017, de R\$ 1.667,25, superior aos R\$ 1.580,00 de 2016, o que lhe garantiu subir apenas uma posição no ranking (em 2016 ocupava o 19º lugar), rendimento esse menor do que a média nacional (R\$ 2.140,75), como também de diversas unidades da federação, embora superior aos demais Estados do Nordeste.

Por fim, no tocante ao saneamento e abastecimento de água, a equipe técnica relatou, a partir de dados coletados no Ministério das Cidades, que a oferta de água à população



urbana, no exercício de 2016 (ano dos últimos dados disponíveis), foi de 89,12%, ficando na 20ª posição de um total de 27 Estados, sendo que o Índice de atendimento total de água (relativo ao total de população) foi de 77,69%, situando o Estado, novamente, nas últimas posições do ranking nacional, na 18ª posição. O Índice de perdas na distribuição de água, por seu turno (dados também referentes ao exercício de 2016), coloca Pernambuco na 22ª posição no ranking nacional, com 52,7% de perdas em relação ao total de água distribuída, uma das mais altas do país. O Índice de Atendimento Urbano de Esgoto por Município, com dados relativos ao período de 2014 a 2016, (dados da COMPESA), aponta que a cobertura de rede de esgoto para as áreas urbanas no Estado encerrou o exercício de 2016 com o percentual de apenas 22,03%. Apesar desses baixos índices, é de se ressaltar que, onde existe cobertura de rede de esgoto, 99,45% é tratado adequadamente.

2. GESTÃO ADMINISTRATIVA

Para o desempenho de suas atividades o Poder Executivo Estadual contava, em sua estrutura organizacional, em 2017, com 28 órgãos da Administração Direta (incluindo a Governadoria, secretarias, Casa Militar, Assessoria Especial e Procuradoria Geral) e mais 35 entidades da Administração Indireta, dentre autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Na estrutura de pessoal, o quadro de servidores distribuiu-se da seguinte maneira:

- 92.491 servidores efetivos, representando um incremento de 2.680 servidores (3%) em relação ao total verificado em 2016. O Relatório de Auditoria chama atenção para o fato de que existiam 18.455 cargos efetivos vagos no âmbito da Secretaria de Educação, dos quais, 65,52% (12.092) eram de professores; 5.719 na Polícia Militar (80% eram Praças); 7.018 na Secretaria de Defesa Social-SDS, dos quais, 5203 (74%) de Agente de Polícia; 2.657 cargos vagos na Secretaria de Saúde; e 2.263 no Corpo de Bombeiros. O RA destaca que a curva de incremento de cargos vagos é praticamente linear, ou seja, em 2013 eram 34.195, número esse que cresceu constantemente até atingir 44.835 ao final de 2017, o que representa um total de 31, 11% nesse período.
- 21.613 servidores contratados temporariamente, significando uma redução de 920 contratos (4%), quando comparado com o total de 2016 (22.533), o que resulta numa proporção de 23,34% desse tipo de vínculo em relação ao total de cargos efetivos. O RA chama atenção, todavia, para o fato de que, desse total, 14.834 (68,6%) servidores temporários foram destinados à Secretaria de Educação, todos para a função de professor, a despeito do quantitativo de cargos efetivos vagos naquela Secretaria. Além disso, considerando que em 2017 havia 18.924 docentes efetivos na SEDUC e 14.834 contratados por tempo determinado, tem-se que o percentual atingiu 78,4% do total de professores efetivos, o que contrariou o disposto na Lei Federal 8745/93 e alterações.
- 2.556 servidores ocupantes de cargos comissionados, enquanto que em 2016 esse total foi de 2.528, o que importa em um insignificante aumento de 28 servidores comissionados (1%).
- 7.540 empregados públicos, que são aqueles contratados sob regime da legislação trabalhista e vinculados ao RGPS.

Sobre esses aspectos do Relatório de Auditoria, as considerações apresentadas pelo Governo Estadual (Doc.57, fl.3) ressaltam o fato de que “...o *acréscimo no quantitativo de servidores efetivos é justificado pelas nomeações realizadas pelo Governador do Estado*



de Pernambuco, nas áreas de saúde e educação (...) que por si só justifica uma redução gradual no número de contratados temporários...”. Em relação ao quantitativo dos cargos comissionados, argumenta o Governo que “...o quantitativo é fixado por lei, mas nem todos são ocupados de forma imediata, então o que se denota é que o cargo já existia por lei, porém apenas foi ocupado posteriormente...”.

Em seus argumentos, a peça de defesa acrescenta ainda que:

1. A Secretaria de Educação (SEE) em conjunto com a Secretaria de Administração realizou concurso público ao final de 2015 para preenchimento de 3.000 (três mil) cargos de professor para Rede Estadual de Ensino, cujas vagas vêm sendo preenchidas “continuamente”, mas que, “...por ora, falta autorização da Câmara de Política de Pessoal para nomeação de candidatos além do número de cargos disponibilizados pelos certames vigentes, qual seja, 3.000 (três mil) cargos. Por essa razão, permanece, até o momento, nomeando candidatos aprovados apenas em caráter de substituição, no aguardo de nova autorização do referido Órgão, sendo certo que todos os candidatos classificados (ou seja, dentro do número de vagas) foram devidamente nomeados desde o primeiro ato de nomeação relativo ao certame, ocorrido em fevereiro/2017.” O Governo acrescentou, em sua peça de defesa, que o quantitativo de contratos temporários na SEDUC vem apresentando redução desde 2016 e que “...nos últimos quatro anos, nomeou cerca de 4.670 docentes...”.

2. O quantitativo de cargos vagos mencionado no âmbito da SEDUC, citado pela Auditoria, decorreu de legislação anterior ao exercício de 2007, dissociada, portanto, “...da realidade e necessidade efetiva do Órgão...” e que o Governo “...vem trabalhando nos últimos anos em várias políticas e ferramentas com vistas ao redimensionamento da Rede Estadual de Ensino.”.

3. A despeito dos dados apontados pela Auditoria em relação ao efetivo de pessoal na área de segurança, em setembro de 2017 “...houve a convocação de 1.448 Soldados da Polícia Militar de Pernambuco” e, em 2018, “...as equipes das Polícias Civil e Científica do Estado de Pernambuco ganharam reforço de 1.214 novos servidores...”.

4. Em relação ao Corpo de Bombeiros Militar, há um Concurso Público em curso para o preenchimento de 300 (trezentos) cargos de Praça e, na área da saúde, houve a nomeação de 2.193 Analistas em Saúde e 3.619 Assistentes em Saúde, decorrente do concurso público regido pela Portaria Conjunta SAD/SES nº 87, de 25 de agosto de 2014 e, ainda, “...que está em andamento o concurso público regido pela Portaria Conjunta SAD /SES nº. 120, de 20 de agosto de 2018, que objetiva preencher 1.000 (mil) vagas para o Quadro Próprio de Pessoal da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco, sendo 250 (duzentos e cinquenta) para o Cargo de Analista em Saúde, 460 (quatrocentos e sessenta) para o Cargo de Assistente em Saúde e, as demais, para outras especialidades.”.

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Baseados na lógica de planejamento e orçamentação da gestão pública estabelecida pelo artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, a equipe de Auditoria inicia o capítulo epigrafoado perorando sobre o Plano Plurianual – PPA e, em seguida, sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

A equipe técnica apontou em seu RA que, devido ao fato de a Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, ainda não ter sido editada, o Governo do Estado vem elaborando regras próprias em relação aos prazos de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamentação. Nesse sentido,



a Carta Estadual estendeu todos os prazos para o segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº31/2008 que alterou o art. 124 da Constituição Estadual de 1989:

Art. 124.

§1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o artigo 165, §9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte:

I – o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 1º de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano;

II – o projeto de lei do Plano Plurianual, para vigência, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado, ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

III – os projetos de Lei Orçamentárias Anuais do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

IV – o projeto de Lei de Revisão da Parcela Anual, a partir do segundo ano do mandato governamental, ano a ano, será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro e devolvido por sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;
(grifos nossos)

Vejamos os principais achados elencados pela Auditoria em seu relatório (Doc. 45, fls. 482-487):

Em relação ao PPA

A equipe verificou que as alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais que geraram a inclusão de novas programações, não foram acompanhadas dos respectivos produtos e metas de cada uma das novas ações inseridas, nem fizeram referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculadas e à ordem de prioridades. Os créditos suplementares, por sua vez, não fazem referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. Observou-se que as ações constantes no PPA são desdobradas em subações, sendo estas as que possuem metas. Todavia, mais das vezes, essas metas não possuem a mesma natureza, impossibilitando a agregação conjunta das mesmas em uma só ação. Verificou-se, ainda, que o PPA 2016 - 2019 ainda não apresenta indicadores de programas, o que impossibilita a mensuração da efetividade de cada um deles.

Em suas argumentações, o Governo do Estado admite que esse é o procedimento que vem sendo adotado desde 2013, justificando que a partir daquele exercício, “...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” e que, nesse mesmo diapasão, as leis de abertura de créditos adicionais deveriam “...seguir a mesma especificação, evitando a inserção de matéria estranha ao orçamento, em homenagem ao que determina o princípio da Pureza ou Exclusividade Orçamentária, insculpido no art. 165, §8º da Constituição Federal...”. Acrescenta, a despeito dessa justificativa, “...que serão realizados estudos parametrizados a fim de encontrar experiências nesse sentido de modo a ajustar o processo, ainda que de forma gradual para os próximos exercícios, em atenção à recomendação do TCE”.



Em relação à LDO

Em seu artigo 39, a LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. A exemplo de anos anteriores, a equipe técnica observou que o parágrafo único dispôs que as especificações físicas e financeiras das ações programáticas, decorrentes dos créditos suplementares ao Orçamento, deveriam ser ajustadas, em obediência à recomendação desta Corte de Contas. Todavia, a norma determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do PPA, sem a determinação para que conste na própria norma, o que se revela fundamental para uma maior transparência.

Conforme o parágrafo II, § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deve ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores. Entretanto, a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2017, assim como em exercícios anteriores.

O valor do Resultado Nominal de 2017, constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO, foi de R\$ 732.169.300,00, divergente do valor obtido quando se leva em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Anexo, qual seja, a diferença entre o saldo da Dívida Consolidada em 31 de dezembro de um exercício e o saldo do mesmo período do ano anterior. No caso do exercício de 2017, a equipe apurou que deveria ser de R\$ 115.900.540,00 negativos. A Portaria STN nº 403, MDF 7ª Edição, válida para 2017, determinou que para o cálculo do Resultado Nominal fosse utilizado o valor da dívida fiscal líquida e não a consolidada, como fez o Governo Estadual.

A LDO, no artigo 4º, permite que o resultado primário pode ser reduzido, a fim de atender às despesas da Programação Piloto de Investimentos – PPI. Entretanto, a equipe ressalta que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes na Portaria nº 403, de 28 de junho de 2016, 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), como seja, as despesas com investimentos devem ser subtraídas das demais despesas não financeiras, para obtenção do referido resultado.

Por fim, o RA apontou que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral (Doc. 02, páginas 417 e 418), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria da STN nº 403, de 28 de junho de 2016. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 292.214.945,19 negativos.

O Governo, em sua peça de contrarrazões, afirma que as alterações recomendadas pelo TCE exigem *“...adaptação do sistema e-Fisco (...) o que ainda não foi alcançado em função da necessidade de compatibilizar, a curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele Sistema. Assim, encontra-se em fase de formulação o escopo de um sistema de informação para integrar a manutenção do PPA com as alterações orçamentárias, de forma a haver a compatibilização dos dois instrumentos.”* Acrescenta que foi instituído o Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimento Públicos, por meio do Decreto Nº 39.920, de 10 de outubro de 2013, a fim de melhorar essa articulação entre o físico e o financeiro. Finaliza esse ponto afirmando que *“...de modo a atender o que recomenda este Egrégio Tribunal de Contas é que se procedeu à alteração no art. 39 da Lei de Diretrizes Orçamentárias relativas ao exercício de 2019, Lei Estadual nº 16.415, de 13 de setembro de 2018, senão vejamos:*

“Art. 39. Os programas e ações que forem introduzidos ou modificados no Plano Plurianual, durante o exercício vigente desta LDO, serão aditados ao Orçamento do Estado, no que couber, por meio de lei de abertura de créditos especiais.



§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder às mudanças de especificações físicas e financeiras das ações, decorrentes de acréscimos ou reduções procedidas pelos créditos suplementares ao Orçamento, no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual, para efeito de sua validade executiva e monitoração.”

No que diz respeito à metodologia de cálculo dos demonstrativos de metas anuais, afirma o Governo que a exposição das premissas e critérios considerados obedeceram ao disposto na Portaria nº 403, de 28 de junho de 2016, inclusive com a evidenciação da metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos. Acrescenta que o Estado seguiu o modelo adotado na LDO da União, “...em que se explana o cenário e se estabelece a meta de resultado primário” e que “... De qualquer forma, (...) o Governo do Estado se compromete a estudar maneiras de aprimorar ainda mais a memória de cálculo e sua explicitação e a menção aos instrumentos normativos mais atualizados disponíveis.”

Em relação à questão do resultado nominal, o Governo não discorda dos achados da Auditoria e aduz que “...a LDO é feita a partir da contribuição de várias Secretarias do Estado, entre elas, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), responsável pelo envio das informações relativas à dívida pública e ao resultado nominal. O valor do resultado nominal informado pela SEFAZ é de R\$ 732.169.326,10, pois considera a dívida consolidada líquida reestimada, no valor de R\$ 13.649.789.744,71, e não o valor previsto no valor presente no Anexo I, C, da LDO 2017. De todo modo, o Governo irá estudar a melhor forma de explicitar a metodologia de cálculo, buscando a transparência na exibição dos resultados pretendidos.”

No achado relativo ao cálculo do resultado primário, o Governo apresenta as mesmas razões de justificativas já esposadas no processo das contas de 2016, nada acrescentando de novo, ou seja, que no âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI); que 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 2004 (LDO 2005 - União), com redação dada pela Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, ao considerar o PPI no rol das despesas primárias que não impactam o resultado primário; que o (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 33.714, de 30 de julho de 2009, cujo art. 3º dá respaldo ao Estado para desconsiderar as despesas contidas no PPI para efeitos de resultado primário e que portanto, o seu detalhamento constou da Lei Orçamentária Anual 2017 com a explicitação do valor que poderia ser deduzido para efeito de meta de resultado primário. Concluindo, a peça de defesa afirma que “...os valores constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO foram exibidos de forma bruta, sem qualquer abatimento, em conformidade com a Portaria da STN nº 403, de 28 de junho de 2016. Da mesma forma que os relatórios relativos à apuração do resultado primário, no Balanço Geral do Estado, emitidos pela SEFAZ.”

Dos Créditos Adicionais

A Auditoria observou acréscimos em dotações a partir de fontes de recursos diversas das fontes oriundas da anulação, gerando, ao final e ao cabo, autorização de gastos sem a correspondente fonte de recursos. Como ilustração, é citada a fonte 0101 – Recursos Ordinários, cuja disponibilidade financeira apresentava-se negativa em R\$ 2.060.610.616,07, em 2017. Registre-se que esse fato vem ocorrendo desde 2015, quando o déficit nessa fonte atingiu R\$ 3.031.863.485,13, baixando para R\$ 2.241.899.570,53, em 2016.



Observou-se, também, alguns decretos de créditos suplementares cujas fontes de financiamento foram convênios discriminados no “Demonstrativo dos Convênios Previstos” presentes na LOA para o exercício, mas que não foram considerados no cálculo do limite autorizado para a abertura de crédito suplementar por meio de decreto.

Em linhas gerais, o Governo apresentou as mesmas razões de justificativas esposadas no processo relativo às contas de 2016, quais sejam: que vem adotando uma série de medidas visando a garantir o equilíbrio fiscal, como a instituição já em 2015, do Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG); o aperfeiçoamento da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro; que existem despesas obrigatórias ou de relevância social que não podem ser descontinuadas, o que justificaria os ajustes orçamentários visando a garantir a cobertura contratual e resguardar a segurança jurídica dos ordenadores de despesa; que vêm sendo adotadas medidas para mitigar o problema da fonte 101, como a criação em 2005, da fonte 119, financiada por recursos criados mediante autorização legal contida nas Leis Estaduais nº 12.824/2005 e nº 14.457/2011 e que teve seu rol de aplicação de recursos ampliado pela Lei Estadual nº 15.913/2016, como também a fonte 116, criada pela Lei Estadual nº 12.523/2003 e alterada pela Lei Estadual nº 15.922/2016.

O Governo acrescentou, em suas justificativas, que *“...a circunstância da disponibilidade da fonte 0101 estar negativa não implica ter havido abertura de créditos adicionais acima da arrecadação no exercício de 2017, como pode ser comprovado a partir da leitura do quadro 13A, na página 226 do Balanço Geral do Estado (BGE)”*. Por fim, ressalta, em relação à questão dos créditos adicionais abertos com fontes em convênios, que os valores mencionados no RA são apenas expectativas e que *“...os convênios/op. créditos detalhados no demonstrativo não são executados integralmente durante o ano, sendo seus saldos inicialmente autorizados remanejados ao longo do exercício para convênios que efetivamente necessitem do crédito. Da mesma forma, com os valores classificados “a captar” – seus valores terminam por serem destinados a atender convênios/op. créditos inicialmente não previstos”*.

Das Renúncias de Receitas

A Auditoria apontou que o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2017 é divergente do modelo definido na Portaria STN nº 403. Além disso, a variação esperada de renúncia para o ano de 2017, em relação a 2016, seria de R\$ 190,19 milhões. Todavia, uma vez que o valor da renúncia de receita estimada em 2016 foi de R\$ 262.344.550,00, a escorreta estimativa para 2017, de acordo com a Auditoria, seria de R\$ 452.534.550,77. No entanto, na LOA foi indicado o valor de R\$ 2.396.118.095,00 (dois bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, cento e dezoito mil e noventa e cinco reais).

A Auditoria entendeu que a estimativa de renúncia de receita da LOA 2017 foi subestimada. Ressaltou que esta Corte de Contas emitiu o Ofício GC 07/DCE/DIPE solicitando as informações da estimativa da renúncia de receita, conforme modelo definido pela STN. Em resposta, a SEFAZ-PE enviou uma tabela informando que o valor de renúncia prevista para o ano de 2017 era de R\$ 2.590.523.000,15, valor esse divergente, entretanto, do valor publicado na LOA, que foi R\$ 2.396.118.095,00, representando uma diferença de R\$ 194.404.905,15.

Além disso, no quesito transparência, a equipe entende que o Governo Estadual deveria *“... demonstrar em seus portais de transparência, local de ampla visibilidade social, se a renúncia de receita está trazendo desenvolvimento, emprego e renda para seu Estado”*. O Portal da Transparência do Governo, apesar de disponibilizar informações sobre os



valores das receitas arrecadadas e a evolução da receita por período, não divulga os valores da renúncia de receita, nem os resultados alcançados no que tange ao desenvolvimento do Estado.

A título ilustrativo, a Auditoria apurou que o valor da renúncia de ICMS de Pernambuco, R\$ 2,4 bilhões, é superior à dos Estados da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas e Maranhão, atingindo o percentual de 14,54% da receita tributária estimada.

Por meio da Diretoria Geral de Política Tributária da SEFAZ, o Governo do Estado admitiu que, até a elaboração da LDO para o exercício de 2017, “... o quadro demonstrativo de renúncia de receita não atendia ao dispositivo mencionado, no entanto, a partir da elaboração das Leis para os exercícios de 2018 e 2019 a situação foi corrigida” e que “...a recomendação (do TCE) acerca do demonstrativo da Renúncia de Receita já foi atendida, considerando os ajustes realizados nos mesmos demonstrativos contidos nas LDO’s 2018 e 2019.

Quanto aos cálculos realizados nas estimativas, o Governo refuta a análise da Auditoria, explicando que “...o levantamento feito a cada ano (“A”) considera, como referência, os valores realizados de renúncia de receita dos três anos anteriores (“A-1”, “A-2” e “A-3”) para o cálculo dos valores estimados para os três anos seguintes (“A+1”, “A+2” e “A+3”). Deste modo, os valores realizados no próprio ano do levantamento não devem ser considerados (...) decorrentes de características que (...) podem causar distorções: 1º) são informados pelos contribuintes (sujeitos à homologação da SEFAZ), no mês subsequente ao da apuração do imposto (...) 2º) apesar do seu envio (...) ser uma obrigação acessória, sujeita ao pagamento de multa por descumprimento, algumas empresas podem atrasar a entrega da versão original (...) 3º) são parciais (janeiro a março), com relativa variação sazonal, a cada ano. Por isso, na Lei Estadual nº 15.586, de 21/09/2015 (LDO 2016), a questionada estimativa da variação anual de renúncia de 2016 para 2017 (R\$ 262,34 milhões) foi levantada em 2015, a partir de valores realizados em 2012, 2013 e 2014, enquanto que, na Lei Estadual nº 15.890, de 14/09/2016 (LDO 2017), tal variação (R\$ 190,19 milhões) foi levantada em 2016, a partir de valores realizados em 2013, 2014 e 2015. Visando aproximar o valor estimado do realizado, a cada ano, as estimativas são reajustadas, desprezando-se os valores realizados no ano mais antigo dos três anteriores e considerando-se os realizados no ano imediatamente anterior, cuja influência pode ser maior ou menor, em virtude da ocorrência de pontos de inflexão macroeconômicos, caso do levantamento feito em 2016, que absorveu o impacto da crise que abateu o país, tendo início em meados de 2014 e provocando forte recessão econômica e recuo na variação do PIB, principalmente, nos dois anos consecutivos (-3,8% em 2015 e -3,6% em 2016), com leve recuperação em 2017.(...) Além dessas consequências diretas, outro impacto de uma crise no uso de incentivos, por parte de empresas incentivadas pelo PRODEPE e pelo PROIND, decorre da necessidade de manutenção de um montante mínimo de recolhimento anual do ICMS, cujos valores, atualizados a cada ano, são absolutos e não relativos (como seriam, por ex., se fossem um percentual do faturamento, das saídas etc.). Assim, em tempos difíceis, empresas limitadas a recolher um valor mínimo, freiam a tendência de crescimento dos incentivos contida em uma estimativa mais antiga. Por fim, as previsões feitas a cada ano não devem ser adicionadas, apenas reconsideradas por causa de ajustes como os comentados anteriormente. Assim, o valor de R\$ 452,53 milhões, resultante da soma de R\$ 262,34 milhões (estimativa para 2017 feita em 2015) com R\$ 190,19 milhões (estimativa para 2017 feita em 2016) não tem sentido. Por outro lado, o valor de R\$ 2.396,12 bilhões é valor de renúncia total anual, estimado em 2016, que não deve ser confundido com sua variação (R\$ 190,19 milhões).

(...)



De outro modo, o valor informado em resposta ao OFÍCIO GC 07/DCE/DIPE - Contas do Governo nº 10/2018 (R\$ 2.590,52 milhões) foi levantado em 2018 (dois anos depois), com valores já REALIZADOS em 2017. Além dessas diferenças, temporal (entre os dois levantamentos) e conceitual (entre estimado e realizado), o valor originalmente estimado ficou menor porque considerava indicadores que, na época, apontavam dificuldades macroeconômicas atravessadas pelo Brasil, em geral, e por Pernambuco, em particular, cuja tendência começou a ser revertida, justamente, em 2017. (...) Estas são as causas da subestimativa apontada, que pode ocorrer entre dois levantamentos anuais consecutivos. ”

Por fim em relação à transparência, o Governo argumenta que reformulou, em fevereiro 2018, o *layout* do Portal, incorporando um conjunto maior de informações e dados, muito embora não seja especificamente relativo ao item em apreço, mas que, a partir da Nota Técnica DOCS/SCGE nº 09/2018, identificou-se a necessidade de disponibilizar mais informações sobre o item “renúncia de receita” e o que se pretende fazer. Acrescenta que essa lacuna é presente em todos os Portais de Transparência estaduais analisados pela SECGE, posto que é uma “...*tarefa complexa, pois requer várias etapas, desde reuniões com os atores envolvidos até a análise e tratamento de base de dados, mesmo assim, cabe informar que essa atividade será inserida no planejamento das atividades de 2019, para incremento da transparência ativa estadual.*”

Das Despesas Orçamentárias

A Auditoria observou que o valor de R\$ 17.974.956,90 liquidado pela Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, foi classificado como inversões financeiras. Todavia, as notas de liquidações demonstram que a “despesa” foi uma simples transferência financeira, a fim de que a PERPART amortizasse dívida do Estado referente à extinta COHAB, sendo, portanto, considerada uma classificação inadequada da movimentação financeira, que deveria ter sido procedida no âmbito do sistema extraorçamentário.

No Anexo de Emendas Parlamentares da Lei Orçamentária Anual de 2017, observou-se que não foram elencados os nomes dos parlamentares autores, nem a indicação das subações utilizadas, dentre outras informações necessárias ao exercício do Controle Externo.

O valor de R\$ 21.382.826,47, correspondente ao saldo orçamentário das emendas parlamentares, deveria ter sido inscrito em restos a pagar segundo a Auditoria, em conformidade com o que dispõe o § 2º do art. 55 da LDO de 2017. No entanto, o valor inscrito foi de R\$ 10.544.105,21, em desconformidade com o que determina o artigo supracitado.

A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares não foi isonômica, uma vez que os valores liquidados por parlamentar não foram iguais.

Foi observada a aplicação de recursos do FECEP em despesas com Educação, Saúde e Assistência Social, quando para estas funções já existiam fontes próprias de recursos, não se devendo utilizar os recursos do Fundo em finalidade estranha ao combate da pobreza no Estado.

De acordo com o Quadro 34 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 391), o Governo estadual aplicou a quantia de R\$ 34.377.237,30 em ações relacionadas à execução e manutenção de obras de combate às secas, montante inferior àquele estabelecido no art. 249 da Constituição Estadual, de 5% do orçamento Estadual, sendo certo que os valores registrados no e-Fisco/2017 diverge do publicado no Quadro 34 do BGE. O valor total

registrado no e-Fisco foi de R\$ 344.413.486,60 enquanto o valor total publicado no BGE foi de R\$ 34.377.237,30.



Verificou-se que 27 municípios deixaram de prestar contas dos recursos recebidos do FEM 2014 e 02 municípios não prestaram contas dos recursos referentes ao FEM 2015. O decreto 39.200/2013, no entanto, é omissivo em relação a esse tipo de inadimplência.

A Auditoria chamou atenção para o fato de que o Plano de pagamentos de precatórios do Governo, da forma como foi elaborado, indica que há risco de os valores a serem quitados nos últimos exercícios atingirem montantes impagáveis, ferindo o disposto na Emenda Constitucional Federal nº 99/2017.

Em relação ao problema da PERPART, o Governo argumenta que *“... na referida transação, o Estado de Pernambuco figurou como “delegado”, para cumprimento das mencionadas obrigações e a COHAB/PE como “devedora delegante”, ficando estabelecido que aquele se comprometia apenas pelo cumprimento das obrigações desta, não se substituindo no pólo passivo de relação obrigacional existente entre esta última e os seus credores. Esse fato é respaldado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), em relatório de prestação de contas anual da PERPART à época. Dessa forma, a dívida foi registrada no passivo da PERPART. Considerando que a PERPART não dispõe de capacidade financeira para efetuar o pagamento da dívida junto à Caixa Econômica Federal, foi definido pelo Governo do Estado (seu acionista majoritário) que o aporte de recursos para o cumprimento da obrigação pecuniária incorporada da extinta COHAB-PE seria realizado na forma de inversões financeiras à empresa, em conformidade com a autorização de aumento de capital prevista na Lei Estadual nº 14.628, de 18 de abril de 2012, destinadas à amortização do principal da dívida. Esses aportes financeiros se dão através da Secretaria de Administração (SAD), entidade supervisora da PERPART que também realiza diretamente a amortização da dívida...”* e que *“...medidas vêm sendo envidadas no âmbito da Câmara de Programação Financeira do Estado (CPF) para a Transferência de titularidade dessa dívida diretamente para a Unidade Gestora dos Encargos Gerais do Tesouro Estadual, o que envolverá edição de lei própria e deverá eliminar a operação através da SAD.”*

No que concerne à transparência referente às informações sobre as emendas parlamentares, o Governo informa que *“...Conforme recomendação deste Tribunal, a SEPLAG irá estudar, junto à legislação e através de demais leis orçamentárias estaduais e da União, com vistas à melhoria da transparência governamental, os parâmetros para estruturar o demonstrativo em atenção aos ditames legais.”*

Quanto ao saldo orçamentário das emendas e a falta de isonomia na execução das mesmas, o Governo argumenta que a LDO 2017 garantiu a execução equitativa das emendas impositivas. Ocorre que, segundo o Governo, além dos ditames da legislação sobre o tema que devem ser obedecidos, existem fatores que interferem no processo de liquidação, tais como alterações nas emendas, necessidade de apresentação de documentação prevista em legislação, celebração de convênios, elaboração de projetos, de maneira que cada emenda difere da outra em termos de exequibilidade. A inscrição em Restos a Pagar, por seu turno, segundo a peça de defesa, *“...tem sido realizada anualmente cumprindo estritamente o critério técnico definido pela legislação...”*.

Os recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECEP), aplicados indevidamente em despesas outras, de acordo com a Auditoria, foi instituído através da Lei Estadual nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, em decorrência da previsão insculpida no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, com o fito de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevância social voltados para o combate à pobreza. Segundo o Governo Estadual, *“...o*



FECEP possui natureza multissetorial e a ampliação do rol de aplicação de recursos foi realizada com o intuito de fortalecer, ressaltar essa característica. Ao prever expressamente no rol de aplicações do FECEP a cobertura de despesas, nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, a intenção foi de fortalecer o combate à pobreza e, portanto, guardar relação de afinidade com o propósito do Fundo.”

Quanto ao montante destinado às obras de combate à seca, o Governo assevera que o cálculo apresentado pela equipe do Tribunal não deveria considerar as receitas vinculadas, pois, sem uma interpretação baseada no princípio da razoabilidade, o Estado teria que destinar R\$ 1,6 bi do orçamento estadual para essas obras, inviabilizando a execução das demais políticas públicas. Compromete-se, entretanto, a aprimorar a redação da norma, em conjunto com a ALEPE, a fim de evitar interpretações ambíguas. Informa, ainda, que houve um erro no arquivo enviado com o Balanço Geral do Estado, resultando na discrepância de valores aplicados nas ações desse programa, ajustados com a atualização do BGE (Doc. 58).

Por fim, em relação ao Plano de Pagamento dos Precatórios, exigido pela Emenda Constitucional Federal nº 94/2016, alterada pela EC 99/2017, o Governo aduziu que, em conformidade com as determinações constitucionais do art. 97, § 1º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 115, de 29 de junho de 2010 (art. 22), foi feita a opção pelo regime especial de pagamentos em 15 anos, tendo a primeira parcela, no valor de R\$ 6.806.762,01, sido paga em janeiro de 2011. De acordo com o citado dispositivo constitucional, o Estado não estaria obrigado à quitação integral do passivo de precatórios antes do período ali previsto. Além disso, alega que os valores oriundos dos depósitos judiciais interferem no ritmo de quitação. Informa que, de acordo com o Ato de Rateio nº 01/2018, do TJPE, o valor total do saldo a pagar era, em 2017, de R\$ 620.505.721,65, mas que em 2018 houve o aporte de R\$ 198.000.000,00, fazendo com que o estoque fosse reduzido para R\$ 475.285.100,92. Por fim, acrescenta que, embora o plano de pagamento seja vinculante, ele pode ser alterado para os demais períodos destinados ao pagamento. Além disso, o plano *“...serve para demonstração da viabilidade de quitação do passivo, sem que deixe de ser necessário apresentar novos planos de pagamento, nos exercícios futuros, os quais levarão em conta as circunstâncias das disponibilidades orçamentárias e de ingresso de novos precatórios no rol de débitos a serem satisfeitos. No que se refere ao plano de pagamento de 2018, este foi apresentado por meio do Ofício PGE/GAB nº 303 /2018, datado de 30 de janeiro de 2018. (...) O valor constante no Núcleo de Precatórios do Tribunal de Justiça leva em consideração os precatórios efetivamente pagos, sem subtrair do estoque total da dívida os valores já aportados à conta do Tribunal, mas não repassados aos respectivos credores”*, o que decorre de questões de ordem interpretativa que, espera-se, serão equacionadas.

4. GESTÃO FINANCEIRA, PATRIMONIAL E FISCAL

De acordo com o Balanço Financeiro, em 2017 o Estado de Pernambuco registrou R\$ 32,35 bilhões de receitas orçamentárias e R\$ 33,32 bilhões de despesas orçamentárias, o que significa que apresentou um déficit orçamentário de R\$ 973 milhões nesse exercício. Importante ressaltar que houve um incremento de receita da ordem de 6,93% em relação ao ano anterior, o que importa em um crescimento real de 3,87% quando descontada a inflação de 2,9473% medida para o período (variação do IPCA).

O déficit orçamentário indica que houve elevação das despesas orçamentárias em percentual mais expressivo que o da elevação das receitas, tendo sido de 10,73% a elevação nominal nas despesas empenhadas.



Todavia, as despesas empenhadas pelo Estado incluem a Dotação Orçamentária Específica, procedimento estranho à normatização nacional estabelecida pela STN. Por essa razão, considerando que a DOE representa apenas a diferença financeira arcada pelo Estado entre as despesas e receitas previdenciárias totais no exercício, que tem natureza extraorçamentária, a Auditoria entendeu que o valor adequado para as despesas orçamentárias consolidadas no Balanço seria de R\$ 30,93 bilhões, excluindo-se os R\$ 2,39 bilhões de DOE empenhada. Pelo lado da receita, esse procedimento gera uma receita intraorçamentária da FUNAPE em valor equivalente ou aproximado, no caso, de R\$ 2,45 bilhões, devendo o valor de receitas orçamentárias ser considerado, no critério nacional definido pela STN, de R\$ 29,90 bilhões. Esse procedimento vem se repetindo desde o ano 2000 (LCE nº 28/2000), sendo certo que a STN declarou como indevido o empenhamento da DOE desde a Nota Técnica nº 633/2011.

Segundo o Governo do Estado, a maior parte do crescimento das despesas foi na rubrica de pessoal, que somou 18,2 bilhões contra 15,9 bilhões em 2016, representando uma variação nominal positiva de R\$ 2,3 bilhões (14,1%). Esse crescimento se explica, sobretudo, pelo grande número de aposentadorias ocorrido em 2017, face à expectativa da reforma previdenciária. Acrescenta que *“...a administração estadual não dispõe de muitos instrumentos para a contenção de despesa com inativos, conquanto Pernambuco já adote, praticamente, a alíquota máxima permitida na Constituição e já realiza, há muito tempo, programas de desincentivo à aposentadoria.”* Outro fator de incremento da despesa com pessoal foi a necessidade de contratação de novos policiais, em decorrência de uma grave paralisação no início de 2017, somada a uma escalada nos índices de violência. Por último, a necessidade de adequação à Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabeleceu o novo piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Em relação ao procedimento da Dotação Orçamentária Específica, o Governo explica que passou a adotá-lo no exercício de 2015 com base no Acórdão T.C. nº 0938/15 deste TCE, até a conclusão da adequação da legislação estadual ao MCASP, notadamente a LC 28 /2000. Acrescenta que se encontra em curso a atualização dessa legislação, com discussões no âmbito de um Grupo de Trabalho criado pelo Decreto Estadual nº 45.740, em 12 de março de 2018.

A Auditoria anotou que, em 2017, foram inscritos em Restos a Pagar o montante de R\$ 1,299 bilhão, referentes a despesas orçamentárias que não atingiram o estágio do pagamento no exercício, aos quais se juntaram outros R\$ 195,2 milhões provenientes de exercícios anteriores e que foram reinscritos como Restos a Pagar ao final de 2017, totalizando R\$ 1,494 bilhões. As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), por sua vez, processadas entre janeiro e julho de 2018, atingiram um volume de R\$ 814,7 milhões, em meio aos quais a Auditoria identificou, a partir de testes de amostragem, cerca de R\$ 218 milhões que, na verdade, deveriam ter constituído os Restos a Pagar de 2017, não o sendo por falta de empenho e liquidação tempestivas. Essa prática vem sendo observada já há alguns exercícios, principalmente na área de Saúde.

A defesa, aduzindo que as atribuições do Governador estão definidas no art. 37 da Constituição do Estado, afirma que a gestão dos recursos públicos é realizada com o auxílio dos Secretários de Estado, nos termos do inciso II do mencionado artigo; que o Governo vem publicando normas de observância obrigatória com a finalidade da melhoria da gestão e visando à correção de desconformidade relativas à execução das despesas; que em 2017 foi publicado o Decreto Estadual nº 44.279, de 3 de abril de 2017, que instituiu e consolidou procedimento de autorização da despesa pública; que houve a instituição do Grupo Técnico da Câmara de Programação Financeira (GT-CPF) com a incumbência de pautar as solicitações dos órgãos e entidades; que foi implantada a



pactuação de tetos de controle de despesas para o exercício; e que compete a cada gestor as ações diretas que resultem no sucesso das medidas impostas pelos normativos, a fim de se evitar a incidência desproporcional de despesas sob a rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA). Acrescenta a defesa que *“conforme módulo de Contabilidade do e-Fisco - GCT, os recibos, notas fiscais e demais documentos são registrados (documento hábil - DH) no referido módulo para privilegiar a essência da informação contábil sobre a forma, segundo os Princípios Contábeis Patrimonial. Entretanto, há despesas de prestação de serviços do final do exercício que só serão pagas no exercício seguinte como Despesas de Exercícios Anteriores - DEA, já que o Estado de Pernambuco não faz inscrição de restos a pagar não processados, segundo preceitua o Decreto Estadual nº 45.278 (procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2017 e à abertura do exercício de 2018), de 13 de novembro de 2017, em seu artigo 7º, onde consta a vedação de inscrição de restos a pagar não processados, no exercício de 2017”*

No aspecto patrimonial, o Estado informa em seu Balanço ativos totais de R\$ 36,39 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 30,42 bilhões, indicando possuir patrimônio líquido positivo de R\$ 5,97 bilhões. A Auditoria aponta como ressalva a esses dados o fato de que o componente mais relevante do passivo, o passivo atuarial, foi dimensionado em apenas R\$ 8,98 bilhões, valor esse insuficiente caso o Estado tivesse que proceder desembolsos desse passivo. Acrescenta que foi utilizada metodologia imprópria, uma vez que se constituiu provisão de natureza financeira e não atuarial, resultando no valor de R\$ 9,12 bilhões para grupo Provisões a Longo Prazo, o que subdimensiona os passivos totais do Estado.

Dentre os componentes patrimoniais registrados, destaca-se, entre os ativos, a Dívida Ativa e, entre os passivos, a Dívida Fundada contratual reconhecida junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, além da Dívida Previdenciária, ainda que esta última esteja dimensionada a menor por metodologia imprópria.

Ainda no que tange aos ativos, particularmente no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, o valor de R\$ 1,17 bilhão permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar.

É de se ressaltar o volume de créditos a receber na conta Dívida Ativa, avaliada ao final de 2017 em R\$ 9,15 bilhões (valor líquido) ao qual se deve somar outros R\$ 3,19 bilhões de valores a receber suspensos, em análise do Tribunal Administrativo Tributário.

O saldo do grupo Demais Créditos a Curto Prazo, de R\$ 1,27 bilhão, compunha-se, em sua maior parte, de créditos junto ao Consórcio Grande Recife, oriundo das suas permissionárias, no valor de R\$ 807,28 milhões. A Auditoria menciona que não foram esclarecidos os motivos pelos quais apenas as inscrições de haveres eram efetivadas e em que situações ocorreriam as respectivas baixas contábeis.

A Dívida Consolidada, por sua vez, (passivo de maior valor no Balanço) atingiu ao final do exercício o montante de R\$ 14,096 bilhões, valor menor do que o apresentado no ano anterior, que foi de R\$ 14,499 bilhões.

O déficit atuarial informado, segundo a Auditoria, deveria ser aquele estimado para os próximos 75 anos, em torno de R\$ 221 bilhões, o que não ocorre por força de aplicação de conta redutora de mesmo valor, que oculta a transcrição para o Balanço. Em contrapartida, o Estado informa uma provisão de R\$ 8,98 bilhões, calculada com base financeira, a partir das contribuições previdenciárias dos servidores do Poder Executivo, atualizadas de forma assemelhada à de empréstimo, o que redundava em valor menor do que o déficit real.



A defesa alega que o apontamento a respeito dos valores do Passivo Exigível registrados no Balanço Patrimonial, notadamente decorrente do passivo previdenciário subdimensionado, não pode ser entendido como definitivo, pois existem alternativas técnicas para a apuração e contabilização que *“... está diretamente relacionado ao contEstado reconhecimento do Passivo Atuarial que é objeto de reavaliação através do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Estadual nº 45.740/2018”*, que conta, inclusive, com a participação de Atuário Independente *“...contratado pela FUNAPE, para gerar a informação das projeções deflacionadas a valor presente do passivo atuarial do FUNAFIN...”*. Nesse estudo, segundo a defesa, as taxas de juros a serem aplicadas levarão em consideração as novas regras estabelecidas na Portaria do Ministério da Fazenda nº 464, de 19/11/2018, e na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados, cujos efeitos serão observados no Balanço Patrimonial de 2018.

Com relação ao R\$ 1,17 bilhão que permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar, o Governo informa que a regularização ocorre sistematicamente no dia 01 de janeiro do exercício seguinte ao seu registro e que a utilização dessa prática visa à adequada apresentação das disponibilidades no Balanço, não se tratando de uma solução provisória mas sim de uma solução aceitável, pois parcela substancial dos domicílios bancários são contas de convênios, cadastradas no SICONV).

Quanto aos créditos junto ao Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), o Governo aduz que *“...a Câmara de Compensação Tarifária (CCT) não estava mais sendo utilizada para remunerar as permissionárias, de maneira que a Diretoria de Gestão Organizacional (DGO) determinou que se pagasse na forma de adiantamento, enquanto se restabelecia a utilização da CCT. Diante disso, passou-se a contabilizar os valores na respectiva conta do Ativo. Após identificação do crescente saldo pela Contadoria Geral do Estado (CGE) da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), solicitou-se autorização de baixa à referida Diretoria, a qual foi autorizada. Assim, houve o registro da baixa debitado na conta do passivo que contabiliza os valores da arrecadação dos bilhetes. As baixas ocorreram em 01/06/2018, e a partir desta data, todos os registros de pagamentos se deram em conta do passivo. Por intermédio da SEFAZ, o Governo reforçou que, de acordo com informações prestadas pelos técnicos do Consórcio Grande Recife, os pagamentos realizados às concessionárias e permissionárias vinham sendo registrados transitariamente nas contas de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo (1.1.3.1.1.04.00) para posterior regularização através das baixas nas respectivas contas no grupo do passivo Demais Obrigações a Curto Prazo – Valores Restituíveis (2.1.8.8.1.04.04 e 2.1.8.8.1.04.06). Tais regularizações de saldos pendentes até 31.12.2017 ocorreram no exercício de 2018. A Contadoria Geral do Estado vem monitorando as movimentações dessas contas visando regularizações mais tempestivas, e a SCGE, de uma forma geral, de acordo com suas programações anuais de auditoria, mantém controle dos procedimentos adotados pela CTM e de todas as demais Unidades Gestoras do Poder Executivo, com ênfase nos processos que envolvem valores mais relevantes.”*

Especificamente em relação ao achado nº 67, referente à alegação da contabilização incorreta do déficit atuarial e questionamentos sobre as Provisões Matemáticas Previdenciárias, o Governo explica *“...que o valor expresso no Balanço Patrimonial reflete exatamente o resultado apontado no competente Parecer do Atuário Independente, que resulta num efeito nulo em função das características de garantia dessa dívida e das regras de mensuração vigentes, estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) para regimes previdenciários financiados por Repartição Simples. Nesses casos, na medida das necessidades mensais, o Ente público vai complementando as receitas de contribuição normal com aportes financeiros para honrar com as folhas mensais de*



benefícios. O saldo de R\$ 8,98 bilhões corresponde a uma estimativa do passivo patrimonial previdenciário, apurado com base em contribuições passadas dos servidores, e não guarda relação com o passivo atuarial previdenciário que é apurado com base em projeções futuras de pagamentos de benefícios. O passivo patrimonial previdenciário foi registrado pelo Governo do Estado com o objetivo de não deixar que o efeito nulo do passivo atuarial no seu Balanço Patrimonial pudesse passar a impressão de falta de impacto do seu reconhecido déficit previdenciário no seu Balanço Patrimonial. Considerando, entretanto, a relevância das críticas ao referido método adotado pelo Governo do Estado para apuração do referido passivo patrimonial previdenciário, no exercício de 2017, não foi realizada a atualização desse saldo, salientando ainda a resposta negativa do Atuário Independente à demanda do Estado para ajuste do seu Parecer relativo a dezembro de 2017. Em atenção ao Decreto Estadual nº 45.740/2018, foi constituído o Grupo de Trabalho – GT DOE, que recomendou nova forma de apuração do passivo previdenciário do Estado, pacificando e unificando o modelo de mensuração no Balanço Patrimonial, e cujo resultado e recomendações serão registrados em 2018, conforme o Parecer do Atuário contratado pela FUNAPE. Por outro lado, há que se considerar que a inclusão de um passivo atuarial de R\$ 221 bilhões na forma apurada pelos Auditores do TCE/PE não seria reflexo real do passivo patrimonial e ao contrário teria o efeito de “criar” um passivo inexistente, cujo efeito não seria de dar transparência às contas do Governo, mas ao contrário, criar uma falsa sensação de insolvência iminente.”

Continuando a sua análise, a Auditoria apurou que a Receita Corrente Líquida-RCL no exercício de 2017 foi de R\$ 21.512.144.300,43, representando uma variação de R\$ 659 milhões, ou 3,16%, semelhante à inflação do período, decorrente, em maior parte, da elevação das Receitas Tributárias, significando uma discreta variação real positiva no exercício.

A equipe técnica constatou o cumprimento dos limites legais referentes à dívida consolidada líquida (61,25% da RCL); às operações de crédito (1,80% da RCL); aos pagamentos de amortizações e encargos (6,29% da RCL) e às garantias e contragarantias oferecidas pelo Estado (0,0038% da RCL).

Em relação ao limite de despesas com Pessoal, a Auditoria verificou uma pequena diferença entre a informação sintética do demonstrativo consolidado de 2017 com os dados parciais (analíticos) contidos nos cinco RGFs dos Poderes e órgãos pertinentes ao 3º quadrimestre/2017, no valor R\$ 38,9 milhões referente ao montante final da Despesa Líquida com Pessoal, posto que a soma das despesas líquidas constantes dos mencionados RGFs totaliza R\$ 12.575.642.792,96, ao invés de R\$.12.536.706.434,04, como foi publicado. Esse equívoco altera para menor o percentual de comprometimento publicado pelo Estado em 0,18 pontos percentuais. Com o devido ajuste, a Auditoria considerou que percentual correto foi de 58,46% e não 58,28%. Todavia, ainda assim, compatível com o referencial de 60% previsto em lei, sendo que nenhum dos Poderes e órgãos autônomos ultrapassou os limites individuais previstos na legislação. No caso do Poder Executivo, o percentual informado foi de 48,97% da RCL, abaixo do limite legal de 49%.

Entretanto, duas despesas entendidas pela Auditoria como computáveis no cálculo deixaram de integrá-lo: a) despesas com remunerações de profissionais de saúde que atuam em hospitais públicos por meio de contratos de gestão com Organizações Sociais (profissionais contratados por OS, mas que atendem exclusivamente usuários do SUS em hospitais públicos estaduais); e b) despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado. Uma vez incluídos tais valores, o



percentual de comprometimento do Poder Executivo se elevaria para 51,36%, o que posicionaria este Poder acima do limite geral que lhe é atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre esses pontos, o Governo se estende um pouco mais em seu contraditório. Vejamos seus principais argumentos:

- A inclusão das despesas com pessoal fruto das parcerias firmadas com Organizações Sociais para a área de Saúde é tema controverso. É fato que o Acórdão TC nº 069/2013, desta Casa, foi lavrado com tese favorável à inclusão dessas despesas no cômputo do limite de pessoal. Todavia, por intermédio da PGE, o Estado impetrou o recurso ordinário em 2013, ainda pendente de julgamento (Processo nº 1301713-5), o que gerou efeito suspensivo sobre a orientação lavrada no Acórdão citado, embora haja a orientação para que o Estado contabilize separadamente os repasses para esse fim no grupo “Pessoal e Encargos Sociais, independentemente do seu cômputo para o limite legal, até o julgamento do recurso.
- O TCU, por seu turno, reconhece a controvérsia, e sugere que o Congresso legisle sobre a matéria, informando, no Acórdão nº 2.444/2016, que não há previsão da obrigatoriedade das despesas pagas às organizações sociais para cômputo do limite com pessoal em sua jurisprudência
- Em relação aos gastos com plantonistas contratados diretamente pelo Estado, é preciso considerar que, por força da inexistência de regulamentação desse tipo de serviço (de plantão-extraordinário), em 2015, a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado gerou a Nota Técnica nº DOGP/COR 006/2015, defendendo a inclusão dos gastos com a contratação direta de plantonistas pelo Estado no cálculo do limite com pessoal. Esta Corte, no processo de contas de 2016, TC nº 17100360-3, também seguiu esse mesmo entendimento. Todavia, posteriormente, a Lei Estadual nº 16.089/17 de 30/06/2017, instituiu o sistema de plantões extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde e que, em seu art. 4º, declara que o credenciamento de profissionais de saúde que não fazem parte do quadro de servidores ou contratados por tempo determinado para a formação de cadastro de reserva, a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado não caracteriza substituição de servidor. *“Dessa forma, não configuraria a sua inserção em ‘Outras Despesas de Pessoal’ prevista no parágrafo primeiro do artigo 18 da LRF. Tendo em vista o entendimento apresentado pelo Estado através dessa Lei, o mesmo, já em 2016, contabilizou as despesas com plantonistas no grupo de natureza “Outras Despesas Correntes” através da rubrica 3.3.90.36.35 (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas – Apoio administrativo, técnico e operacional), segundo a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, a seguir: 3.3.90.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prEstados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prEstado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física. Portanto, é necessário avaliar o fato sob a óptica da nova legislação, pois ela prevê legalmente as características dessa despesa e tem que se restringir ao princípio da legalidade. Até que ocorra um novo posicionamento sobre essa Lei, segue-se a mesma”.*

Em relação ao Resultado Primário, o Estado apresentou o déficit de R\$ 292,21 milhões, descumprindo a meta estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias estadual, de R\$



255,99 milhões. Já o Resultado Nominal, que mede a variação da Dívida Fiscal Líquida, a autorização legislativa de até R\$ 732 milhões foi obedecida, tendo atingido apenas R\$ 526 milhões.

Em relação às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), o Estado atendeu quatro das seis metas definidas pela União: 1) a que limita a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida; 2) a que limita as despesas com funcionalismo público; 3) a que estabelece montante mínimo para receitas de arrecadação própria; 4) a meta relativa à gestão pública. Por outro lado, não houve o cumprimento da meta 2, pois esta requereu que o Estado obtivesse um resultado primário acima de R\$ 64 milhões, tendo sido verificado pelo Estado um resultado primário de 102 milhões negativos. Da mesma forma, houve o descumprimento da meta 6, pois esta requereu uma disponibilidade de caixa líquida positiva para recursos não vinculados, enquanto a disponibilidade obtida foi de R\$ 1,009 bilhão negativo.

Sobre o resultado primário, o Governo do Estado aduz que o exercício de 2017 “encerrou inúmeros desafios” e que a diferença entre o resultado primário projetado e o efetivamente ocorrido foi pequena e se deveu, em grande parte, ao crescimento das despesas de pessoal, sobre a qual detém “pouca governança”, além de despesas outras que “impactam sobremaneira a mínima prestação de serviços públicos à população”. Ressalta que “o Estado vem obtendo resultados primários positivos desde 2015, quando o superávit primário foi de R\$ 319 milhões e, em 2016, de R\$ 712 milhões”.

Em relação ao descumprimento das Metas 2 e 6 do PAF, Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, ano base 2017, explica que as razões para tanto foram expressas no Relatório de Execução encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos termos da legislação vigente. Especificamente em relação à Meta 2, o problema maior reside no fato de que em períodos recessivos o resultado primário tende a diminuir, seja pela frustração das receitas, seja pela baixa “elasticidade da despesa pública”. No exercício de 2017 a realização da despesa de pessoal, componente da despesa primária, foi de R\$ 394 milhões acima do previsto, a diferença entre o valor previsto e o realizado acarretou o não cumprimento da meta de resultado primário. Ainda em 2017, houve paralisação de policiais e um aumento na escalada dos índices de violência. Ressalta, ainda, que distorções na remuneração dos servidores da Educação, em função da política federal referente ao piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica, além do próprio crescimento vegetativo da folha de pessoal, redundaram em aumento da despesa de pessoal ativo. Tudo isso, ressalta, agravado pelo grande número de aposentadorias ocorrido em 2017, face a expectativa da reforma da previdência, fazendo com que a despesa com inativos crescesse R\$ 292 milhões acima do previsto. Assim, mesmo com o crescimento das receitas primárias acima do previsto, o crescimento da despesa de pessoal, sobretudo com inativos, produziu um impacto negativo no resultado primário. Esclarece, com referência à Meta 6, malgrado o Estado não ter obtido êxito, apresentou disponibilidade de caixa bruta da ordem de R\$ 1,743 milhões, suficientes para honrar R\$ 658 milhões de restos a pagar do exercício, R\$ 28 milhões de restos a pagar de exercícios anteriores e R\$ 622 milhões referentes à precatórios. Finaliza, afirmando que “as disponibilidades totais de recursos vinculados e não vinculados foram suficientes para honrar a totalidade das obrigações financeiras, o que atendeu plenamente a norma insculpida no art. 10, caput, da Portaria STN nº 690, de 11 de agosto de 2017” e que, em relação à meta 2, que poderia ensejar algum tipo de penalização ao Estado, conforme disposição do inciso I, art. 3º da Portaria MF nº 265, de 28 de maio de 2018, houve pedido de revisão da avaliação do cumprimento das Metas do PAF em razão do baixo crescimento econômico do país, o que foi acatado pelo Ministério da Fazenda, conforme o Despacho nº 17977.108648/2018-11, do Ministro da Fazenda, em 23 de outubro de 2018.



5. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

De acordo com o que foi constatado pela Auditoria, o Governo do Estado de Pernambuco ainda não implementou, efetivamente, o Regime Complementar instituído formalmente no Estado por ocasião da Lei Complementar nº 257/2013. O referido regime ainda aguarda a implantação do FUNAPREV (fundo de previdência a ser submetido a regime de capitalização), já normatizado pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, após a deflagração de mudanças na legislação nacional designada como Primeira Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 20/98, sequenciada pela Lei Federal nº 9.717/1998), mas, até o momento, inoperante. Em funcionamento apenas o FUNAFIN.

Apesar de criada pela LC 28/2000 com o intuito de administrar os dois Fundos, em regime de segregação de massas, a FUNAPE (que substituiu o antigo IPSEP), passados treze anos da retromencionada LC 28/2000 e outros cinco da instituição formal do Regime Complementar, através da LC 257/2013, ainda não logrou instituir a segregação de massas previdenciárias.

Após analisar os dados do RPPS em vigor no Estado, a Auditoria apurou um déficit atuarial estimado de R\$ 221,77 bilhões para os próximos 75 anos. Em 2017 esse déficit atingiu R\$ 2,49 bilhões, projetando um pico negativo para o ano de 2042 de R\$ 5,55 bilhões negativos. Segundo a Auditoria, *“a medida de segregação de massas, como delineado pela LC 258/2013, quando vier a entrar em vigor, acarretará dois efeitos às contas estaduais: uma perda relativa de arrecadação de contribuições, que será limitada ao grupo de novos servidores e, dentro desses, apenas à parcela que venha a perceber remuneração superior ao teto do RGPS, na proporção desse excedente; e o ganho patrimonial advindo de projeções de despesas previdenciárias futuras progressivamente menos relevantes. O objetivo da implantação do FUNAPREV é possibilitar que, num momento futuro, o Estado se desobrigue de custear aposentadorias de valor superior ao teto do RGPS num cenário de segurança jurídica.”*

Desde 1998, 23 Estados já deflagraram o processo de segregação de massas previdenciárias. Pernambuco está entre as quatro exceções. Entre 2001 e 2017, o Estado se limitou a medidas preparatórias, postergado a sua efetiva deflagração, período em que, por três vezes, procedeu à elevação das alíquotas (as duas últimas incidentes apenas sobre a contribuição patronal), mas que resultaram apenas na contenção do nível de comprometimento dos valores anuais necessários ao “fechamento da conta previdenciária” (a DOE). Esses aumentos, sem a subsequente transição para o regime de capitalização, geraram apenas um efeito paliativo, posto que três ou quatro anos após cada uma das elevações, o sistema sempre “pede” novo aumento de alíquota “apenas para manter o nível de comprometimento”. Tanto assim, demonstra a equipe técnica, que “O último aumento de alíquota previdenciária (abril/2010) só conseguiu manter esse nível de comprometimento até 2014, quando o aporte de DOE pelo Estado representou 7,73% de sua RCL anual. De lá para cá, sem nova elevação de alíquotas, esse percentual de comprometimento sofreu crescimento anual (8,88% em 2015, 10,06% em 2016 e 11,58% em 2017), deixando clara a tendência de comprometimento de finanças estaduais alguns anos adiante”.

Digno de nota, o estudo de caso efetuado a partir dos dados do Estado do Paraná, *“precursor da federação nas medidas de segregação de massas previdenciárias e de instituição do regime de capitalização no ano de 1998, que vem despendendo nos últimos sete exercícios metade do esforço financeiro anual do Estado de Pernambuco para manter um déficit atuarial equivalente, quando este déficit é relativizado às suas Receitas Correntes Líquidas. Todavia, tendo iniciado o processo há vinte anos, já se encontra próximo à metade do período de transição entre os regimes de repartição e de capitalização. Daqui a uma ou duas décadas, o Estado paranaense já terá ultrapassado o*



pico de déficit atuarial anual, iniciando seu declínio progressivo, e reduzirá significativamente suas obrigações de custeio de aposentadorias de valores superiores ao teto do RGPS. Pernambuco, por ainda não haver deflagrado o processo, não vê cenário de redução dessas aposentadorias de valor superior ao teto do RGPS.”

Ab initio, o Governo do Estado, por meio da FUNAPE e da SAD, concordam com a “qualificada análise efetuada pelo corpo técnico da Corte de Contas, no sentido da necessidade de implementação do modelo de financiamento da Previdência Estadual, previsto na LCE nº 257, de 2013, e na LCE nº 28, de 2000, com a redação dada pela LCE nº 258, de 2013. O retardamento na implementação das medidas previstas nestes diplomas legais dificulta, cada vez mais, o período de transição entre o regime financeiro de repartição simples e o de capitalização. (...) A implementação de um novo modelo de financiamento do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco – RPPS/PE constitui meta prioritária de governo, monitorada pelo Excelentíssimo Governador do Estado. Atualmente, encontram-se em curso atividades envolvendo a Funape, SEFAZ, SEPLAG, SCGE e PGE, com o objetivo de implementar o novo modelo de financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Servidores do Estado de Pernambuco – RPPS/PE”.

Acrescenta que face à longa tramitação no Congresso Nacional do PL nº 6088/2016, o Governo do Estado estuda a viabilidade de instituir unidade gestora própria para o seu Regime de Previdência Complementar – RPC; que as futuras projeções atuariais demonstrarão de forma mais detalhada as receitas e despesas estimadas; que, em relação à atualização monetária, todos os números apresentados nas avaliações atuariais são em valores presentes, desconsiderando os efeitos inflacionários, pela necessidade de se permitir sua comparação com os valores atuais e, assim, dimensionar corretamente sua grandeza; que cálculos atuariais, como premissa técnica, procuram sempre demonstrar resultados seguros e confiáveis, como no caso do RPPS/PE, onde os resultados apontam sempre uma receita um pouco menor e despesas um pouco maiores do que as observadas, denotando a prudência e o conservadorismo naturais a esse tipo de estudo; que, quando ocorrida a segregação de massas, as contribuições previdenciárias calculadas sobre a parcela da remuneração limitada ao teto do RGPS serão destinadas ao Funaprev e não mais poderão ser utilizadas para pagamentos de aposentadorias e pensões atualmente pagas à conta do Funafin, o que implicará na necessidade de maior aporte mensal (Dotação Orçamentária Específica – DOE) para cobertura da insuficiência financeira do mencionado Funafin; que as modelagens adotadas pela União e por outras unidades federativas não são idênticas, tendo algumas implementado, apenas, o Regime de Previdência Complementar – RPC outras, além do RPC, instituíram um fundo previdenciário em regime financeiro de capitalização coletiva, mas que consideram o modelo projetado para PE o ideal, “...mais completo do que o da solução parcial adotada pela União, exigindo, contudo, maior esforço com relação ao manejo do custo de transição entre regimes financeiros”, que “...no montante de R\$ 12,54 bilhões de gasto com pessoal (equivalentes a 58,28% da RCL), já se encontra o valor para a cobertura da insuficiência financeira do RPPS, no montante de R\$ 2,49 bilhões (correspondentes a 11,58% da RCL)” o que importaria dizer que a “sobra financeira” do Estado, em 2017, foi de R\$ 8,97 bilhões e não de R\$ 6,48 bilhões.

6. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A auditoria apurou que o Estado cumpriu o limite mínimo de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. De acordo com os demonstrativos, teriam sido aplicados R\$ 5.104.231.236,37, ou 27,49% das receitas elegíveis. A análise da auditoria, entretanto, verificou que parcela de R\$ 33.850.476,56 não poderia ser computada no cálculo, o que tornaria necessário um ajuste no percentual de aplicação de 27,49% para 27,31%. Tratam-se de gastos com aquisição de gás de cozinha e canecas, fornecimento de alimentação



escolar para a educação integral e semi-integral, operacionalização do Conservatório Pernambucano de Música, sendo que a maior parte das despesas glosadas pela Auditoria, R\$ 31.562.622,72, referem-se às despesas com juros e amortizações dos contratos firmados com o BIRD.

A defesa alega, em relação aos gastos com merendeiras que teriam respaldo em jurisprudência desta Corte, mais precisamente o julgamento das contas do governo estadual referente ao exercício de 2012, que teria acatado a inclusão desses gastos no cálculo do mínimo com educação. Acrescenta, ainda, que esse procedimento está expresso na cartilha "Olho Vivo FUNDEB", publicada pela Controladoria Geral da União. Dessa forma, computando-se o valor glosado pela Auditoria, o Governo do Estado teria atingido 27,56% de aplicação de recursos destinados à manutenção de desenvolvimento de ensino. Sobre as despesas liquidadas nas ações de operacionalização do Conservatório Pernambucano de Música, aos pagamentos de estagiários na Procuradoria Geral do Estado (PGE), dos serviços da dívida pública e com o fornecimento de alimentação escolar para Educação Integral e Semi-integral, por não visarem à execução dos objetivos das instituições educacionais voltadas para a educação básica, conforme o *caput* do art. 70 da LDB, a defesa concorda com a Auditoria que devem ser desconsideradas do cômputo dos gastos com Educação, acatando que o percentual final de gastos com Educação foi aquele apontado pela Auditoria, qual seja, 27,31%.

Em relação aos indicadores educacionais, mais precisamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, observou-se o seguinte comportamento: a) em relação à 4ª série do Ensino Fundamental, a rede estadual ocupou a 19ª posição no ranking nacional, com IDEB de 4,9, o que significou um incremento de 0,2 em comparação à última apuração ocorrida em 2015, superando a meta estadual (4,8), mas situando-se abaixo da meta nacional (5,5) definida no PNE; b) com relação à 8ª série, a rede estadual ocupou a 11ª posição no ranking nacional, empatado com o Estado do Ceará, com IDEB de 4,5, revelando um incremento de 0,4 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2015, cuja nota foi 4,1, mais uma vez superando a meta estadual (3,9), mas abaixo da meta nacional de 5,0, fixada no PNE; c) no que tange à 3ª série do Ensino Médio, a rede estadual ocupou a 3ª posição no ranking nacional em 2017, com IDEB de 4,0, ficando atrás do Estado de Goiás e Espírito Santo, importando em um incremento de 0,3 quando comparada à última apuração, cuja nota foi 3,9, atingindo a meta estadual mas ficando abaixo da meta nacional de 4,7.

Por outro lado, o desempenho dos alunos da última série do ensino médio na prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, no exercício de 2017, nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, apesar de estar melhor do que a média nacional, apresenta situação preocupante, em relação ao processo de ensino-aprendizagem, posto que ainda não apresentam o conjunto de habilidades necessárias para serem considerados adequadamente formados.

O Governo questiona a metodologia, haja vista que não foram considerados os resultados das Escolas Técnicas Estaduais e incluídas no cálculo escolas com baixa participação, contrariando a portaria que regulamentou a avaliação. Apesar disso, Pernambuco ficou acima da média nacional, no 3º ano do Ensino Médio, tanto na disciplina de língua portuguesa quanto na de matemática, caso único na Região Nordeste. Por fim, esclarece que os efeitos do fraco rendimento escolar da rede municipal, responsável pelo ensino fundamental, repercute no desempenho desses alunos no ensino médio.

A Auditoria verificou que as contratações temporárias realizadas não apresentam características de temporariedade, caracterizando, na realidade, contratação de pessoal para funções existentes no quadro permanente de pessoal, que deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Essas contratações representam 78,4% do total de



professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993.

Outro apontamento da Auditoria revela que o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, que deve ser estipulado no mês de janeiro, somente ocorreu no mês de setembro/2017, embora com efeitos retroativos a janeiro de 2017, repetindo procedimento verificado em 2016, descumprindo-se a Lei do Piso no que tange a atualização do valor no mês de janeiro.

A respeito das contratações temporárias o Governo aduz, em seu contraditório, que possuem caráter de excepcional interesse público. *“Destinam-se, em parte, ao suprimento da demanda gerada em decorrência dos afastamentos de curto prazo da Rede Estadual de Ensino, a exemplo de licenças médicas, licenças-prêmios, participação em cursos e outros afastamentos legais, além da atuação em programas e projetos específicos, ou visam à manutenção da prestação do serviço à comunidade local, mediante garantia do cumprimento do ano letivo, sem prejuízo para o aluno. Cabe apontar, também que em 2018, a Secretaria de Educação tem dado continuidade ao aperfeiçoamento da sua Política de Redimensionamento de Pessoal na Rede Pública Estadual de Educação, através da implementação de outros critérios previstos para composição do índice de eficiência gerencial, previstos na Lei nº 15.973 (...) o que tem possibilitado uma nova reorganização da Rede, sempre na perspectiva de uma estrutura de pessoal eficiente e otimizada. Ademais, o Governo dispôs que a Lei Federal nº 8.745, de 1993 alcança, tão somente, a esfera da administração federal. O Estado tem legislação própria, a Lei Estadual de nº 14.547/2011 e alterações, a qual regulamenta a previsão contida no inciso VII, do art. 97 da Constituição Estadual de 1989. A referida Lei não prevê percentual máximo para a contratação por excepcional interesse público”.*

Em relação ao reajuste do piso salarial, a defesa esclarece que os reajustes, bem como sua respectiva forma e níveis de aplicação, são fruto de negociação coletiva junto aos representantes diretos da categoria, (SINTEPE), que ocorre ao longo do primeiro semestre da cada exercício, abrangendo os diversos níveis profissionais, conforme a legislação estadual, e que os pagamentos retroativos referem-se aos professores que se encontravam com vencimento-base inferior ao piso salarial nacional no momento da publicação da correspondente Lei Complementar.

No que diz respeito ao valor do vencimento-base pago aos professores contratados por tempo determinado, observou-se que o Estado de Pernambuco considerou como vencimento base o valor de R\$ 1.927,81, para a carga horária de 200 horas, 16,14% a menos do que o valor do piso salarial nacional. Nesse sentido, o Governo informa que em 2018, houve a concessão de reajuste no percentual de 6,81%, na perspectiva de, progressivamente, aproximar à remuneração entre efetivos e contratados da Rede Estadual de Ensino.

Por fim, quanto à aplicação dos recursos do FUNDEB, do total disponível, R\$ 2.082.986.740,78, foram gastos R\$ 2.161.506.674,35, o que gerou restos a pagar sem disponibilidade financeira no caixa do Fundo no valor de R\$.2.435.354,99 negativos. Para esse resultado, contribuiu a não utilização do saldo da disponibilidade financeira do exercício de 2016, no valor de R\$ 76.084.578,58, haja vista não ter havido abertura de crédito adicional, no exercício de 2017, com base nesse superávit da fonte de recursos 0109 (recursos do FUNDEB). Por essa razão, a Auditoria concluiu que não houve o cumprimento da disposição contida no artigo 21 da Lei Federal 11.494/07.

No que concerne aos apontamentos supra, o Governo esclarece que o saldo financeiro do FUNDEB/2016 foi utilizado por meio do detalhamento de fonte (0109012016), não havendo prejuízo, portanto, quanto ao cumprimento da legislação. O detalhamento de



fonte foi realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) em decorrência da expectativa de receita projetada, no início do exercício financeiro, ser menor que o orçamento autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017, o que levou o Governo, em observância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a não majorar o orçamento. Acrescenta que *“embora não tenha havido, em termos formais, a publicação de crédito adicional que acrescentasse a disponibilidade de 2016 no exercício de 2017, de fato a disponibilidade foi diretamente incorporada à dotação orçamentária de 2017, tanto que, conforme reconhece o TCE/PE, no item 52, a despesa liquidada em 2017 (R\$ 2.161.506.674,35), foi superior à receita de 2017 (R\$ 2.082.986.740,78) cuja diferença corresponde a R\$ 78.519.933,57, tendo sido utilizada toda a disponibilidade de 2016”, acrescentando “...que a Secretaria de Educação (SEE), juntamente com a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), comprometem-se a revisar seus processos de estimativa de receita, assim como a expectativa de saldo financeiro, de forma a precisar, cada vez mais, o valor da fonte 0109. Permitindo, desse modo, o aporte por meio de superávit, sem risco para o equilíbrio fiscal, conforme normativo em questão”.*

7 GESTÃO DA SAÚDE

De acordo com o Relatório Anual de Gestão (RAG) emitido pela Secretaria Estadual de Saúde, as metas de ações definidas no Plano Estadual de Saúde (PES), para 2017, apresentaram o seguinte desempenho: Executadas, 63,4%; Executadas Parcialmente, 3,7% e Não Executadas, 32,9%.

Dos 24 indicadores de resultados constantes no PES 2016-2019, apenas 13 foram listados no RAG 2017. Por outro lado, estão presentes outros 9 não constantes no PES, totalizando 22 indicadores.

A análise do resultado desses indicadores mostra que dez deles (45,5%) alcançaram a meta estabelecida para 2017, onze (50%) não alcançaram a meta e um (4,5%) não pôde ser avaliado, pois não apresentou valores. Vejamos alguns desses resultados:

O indicador “proporção de vacinas” obteve o pior desempenho, atingindo apenas 33,3% da meta. Das quatro vacinas selecionadas nesse indicador, apenas a tríplice viral obteve a cobertura esperada (97,23%). As demais (poliomielite, pentavalente e pneumocócica), ficaram abaixo de 95% do mínimo esperado.

O indicador “número de casos novos de sífilis” não alcançou a meta. Ao contrário, a doença apresenta tendência de aumento desde 2013, pois houve um incremento no número de casos de 87% no período de 2013 a 2017.

O indicador “número de casos novos de AIDS em menores de 5 anos”, também aumentou em relação a 2016. A meta fixada foi de 8 casos, mas o resultado, infelizmente, chegou a 13 casos.

O indicador “taxa de mortalidade prematura pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis – DCNT” ficou estável em relação a 2016, com 360 casos. Ressalte-se a relevância desse indicador, uma vez que as DCNT representam a maior causa de óbito do país.

O indicador “proporção de parto normal no SUS e na saúde suplementar”, com meta fixada em 54,63%, apresentou o resultado de 50,6%, revelando o não cumprimento da meta. Oportuno citar que a Organização Mundial de Saúde estabelece em 85% a proporção mínima recomendada de partos normais.



Em relação à mortalidade de Mulheres em Idade Fértil, embora tenha sido reduzida em 2017, o número não foi significativo, tendo permanecido em níveis próximos aos de 2011.

O número de óbitos maternos e a taxa de mortalidade materna sofreu redução, quando se compara com exercício de 2016, muito embora a Auditoria concorde que *“...é necessário observar o comportamento de tais indicadores até o final do exercício de 2019, para avaliar se o PES (2016-2019) está sendo efetivo com relação à saúde materna”*.

Os dados do CNES informam que houve um decréscimo de 2,38% na quantidade de leitos disponíveis ao SUS no Estado entre 2016 e 2017. O quociente de leitos para cada grupo de mil habitantes no Estado foi de 1,92 em 2017, quando em 2016 havia atingido 1,98, o que denota uma piora nesse quociente, derivado do aumento populacional e do decréscimo no quantitativo de leitos SUS.

Quanto a equipamentos, tem-se que a recomendação é que a relação habitantes /equipamento seja equivalente na capital e no interior. No entanto, dos 14 (catorze) equipamentos selecionados na amostra, apenas 43,1% encontram-se em “demais regiões”. A Portaria MS/GM nº 1.631/2015, por seu turno, define os parâmetros de cobertura assistencial da rede SUS. Dos quatro equipamentos listados na Portaria, selecionados para análise (tomógrafo, *pet scan*, ultrassom convencional e ressonância magnética), nenhum atendeu às proporções esperadas.

O Estado de Pernambuco vem, de forma positiva e ao longo do tempo, apresentando bons resultados na redução da hanseníase, tuberculose e no combate ao mosquito transmissor da dengue, apesar de ainda haver deficiências que podem inverter a curva de melhorias desses indicadores.

Por fim, a auditoria verificou que não foram aplicados os valores dos restos a pagar processados cancelados em 2016 até o final dos exercícios de 2016 e 2017, em desconformidade com Lei Complementar nº 141/2012. Por essa razão, o valor correspondente foi excluído do total de aplicações em saúde em 2017.

O Governo afirma que *“...o rol de indicadores estabelecidos pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT em 2016, expresso na Resolução nº 2, de 16 de agosto de 2016, que trata dos indicadores para o processo nacional de pactuação interfederativa, apresenta diferenças em relação ao rol de indicadores do ano de 2017, contido na Resolução CIT nº 08, de 24 de novembro de 2016 (dispõe sobre o processo de pactuação interfederativa de indicadores para o período 2017-2021, relacionados a prioridades nacionais em saúde)”*. Apresenta uma tabela em que demonstra resultados “atualizados” dos indicadores pactuados para 2017, informando, porém, *“...que no período de apreciação e aprovação do RAG 2017 pelo Conselho Estadual de Saúde, não foi possível apresentar os resultados finais destes indicadores devido ao tempo de fechamento dos bancos de dados dos sistemas de informações nacionais”*, os quais serão atualizados posteriormente no sistema SARGSUS.

Em relação aos valores dos restos a pagar, a defesa reconhece o apontamento, mas invoca o “princípio da instrumentalidade das formas”, justificando que a *“...referida disponibilidade foi utilizada em diversas ações e serviços públicos de saúde ao longo de 2018, conquanto a disponibilidade de caixa líquida em 2018, será igual ou inferior à do exercício de 2017”*.

8. SEGURANÇA PÚBLICA



A Auditoria observou algumas impropriedades na classificação contábil das despesas relacionadas aos gastos com a função “Segurança Pública”. A jornada extra segurança – militar foi classificada em na conta 3.3.90.15.04, ou seja, no grupo 3, Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 15, Diárias, quando deveria ser o 17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar, havendo a necessidade de criação no eFisco de subelemento específico para as referidas horas-extras, posto que se referem a gastos com pessoal e encargos, pertencentes, pois, ao grupo 1. Registra a Auditoria que o gasto com locação de veículos chegou a R\$ 71.924.582,55, predominantemente viaturas policiais. Essas despesas foram classificadas equivocadamente no elemento “Passagens e Despesas com Locomoção”, item de gasto 05, locação de veículos tipo passeio por necessidade do serviço, 3.3.90.33.05. Segundo a Auditoria, *a “...classificação mais adequada seria no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, 3.3.90.39.26”*.

De acordo com o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007, a meta prioritária era reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional (CVLI). Entretanto, observou-se que a variações de CVLI se comportou da seguinte maneira: - 1,37% (2007/2008); -11,26 (2008/2009); -12,67 (2009/2010); -0,06% (2010/2011); - 5,30% (2011/2012); -6,65% (2012/2013); 10,77% (2013/2014); 13,25% (2014/2015); 15,17% (2015/2016) e 21,14% (2016/2017). Verifica-se que a meta básica só foi atingida no ano de 2010 com a redução de 12,67% dos CVLI em comparação ao ano anterior, sendo que no exercício de 2017 ocorreu o pior resultado. Ressalte-se que, em 2017, Pernambuco apresentou o terceiro maior número de casos de Mortes Violentas Intencionais do Brasil, melhor apenas que os Estados da Bahia e do Rio de Janeiro.

O Governo discorda das afirmações da Auditoria a respeito das classificações contábeis. Primeiramente alega que a Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual adotam o mesmo procedimento; que se trata de verba indenizatória, portanto classificável no grupo 3 – Outras Despesas Correntes, face às particularidades da legislação que regula a matéria desde a instituição do Programa, Decreto Estadual nº 25.361, que em seus arts. 2º e 6º se refere ao “pagamento das indenizações” e “valor das indenizações”, o que impede a classificação como despesa de pessoal; que a remuneração dos militares, regulada pela Lei Estadual nº 10.426, não prevê o pagamento de verbas à título de jornada extra de segurança; que a relevância do tema levou à a criação de um grupo de trabalho para elaboração de marco regulatório nos moldes da Lei Estadual nº 16.089, que institui o Sistema de Plantão Extraordinário no âmbito da Rede Estadual de Saúde; que a locação de veículos resultou de estudos técnicos que indicaram a vantajosidade do modelo adotado e que a classificação contábil seguiu a orientação contida no Manual de Classificação da Despesa Pública, elaborado pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado, uma vez que se tratava de deslocamento de servidores.

Em relação aos números de CVLI apresentados pela Auditoria, o governo listou um conjunto de ações levadas a cabo entre os exercícios de 2015 e 2018. Vejamos: em 2018 o orçamento destinado pelo Governo para a segurança pública foi o maior dos últimos 15 anos (R\$ 5,160 bilhões), em 2015 foram R\$ 3,447 bilhões, em 2016 subiu para R\$ 3,649 bilhões e em 2017, 4,464 bilhões; a frota a serviço da segurança pública ganhou 1.313 novas unidades, investimento de R\$ 20,3 milhões; foram nomeados, entre 2015 e 2018, 5.787 servidores, dos quais 4.162 soldados e 822 foram para a Polícia Civil, entre delegados, escrivães e agentes, 439 para a Polícia Científica e 281 ingressaram no Corpo de Bombeiro; várias promoções foram efetivadas durante toda a gestão atual, cuja repercussão financeira, apenas em 2018, atingirá o montante de R\$ 37,19 milhões; e diversas novas unidades da PMPE foram entregues em 2018, tanto no interior quanto na capital do Estado.



9. TERCEIRO SETOR

A Auditoria constatou que o Governo do Estado, por intermédio da Secretária de Saúde, celebrou 09 contratos de gestão com Organizações Sociais-OS, sendo que 4 delas não haviam renovado as respectivas titulações e outras 2 tiveram seus títulos expirados em 2017. A saber: 1. Associação de Proteção à Maternidade e a Infância – APAMI Surubim, o decreto de qualificação expirou em março de 2016; 2. Fundação Manoel da Silva Almeida, o decreto de renovação da titulação expirou em outubro de 2014; 3. Fundação Altino Ventura – FAV, o decreto de renovação da titulação expirou em outubro de 2015; 4. Hospital do Câncer de Pernambuco – HCP, o decreto de renovação da titulação expirou em março de 2016; 5. Hospital do Tricentenário, o decreto expirou em novembro de 2017; e 6. Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, o decreto expirou em janeiro de 2017. Ainda assim, todas elas receberam repasses financeiros e mantiveram seus contratos vigentes e aditivados. As respectivas transferências deveriam ter sido classificadas na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, conforme consta no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 7ª Edição e em acordo com a orientação da Controladoria Geral do Estado, de 31/10/2017. No entanto, observou-se que as despesas foram classificadas no elemento 41 (contribuições) ao invés do elemento de despesa 43 (subvenção). Nesse diapasão, outras tantas classificações equivocadas foram observadas pela Auditoria: para a Organização Social Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES, valor de R\$ 785,13 mil registrados erroneamente na conta 3.3.50.41.13 -, posto que destinados a serviços de assessoria; para a Organização Social Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacidade Profissional – CERCAP, na conta 3.3.50.41.14 destinada a OSCIP, no valor de R\$.3.833.634,85, mas que, segundo o histórico, tratava-se de Contrato de Gestão; repasses da UG FES, nos valores de R\$ 1,19 milhão para a Fundação Professor Martiniano Fernandes, para a gestão do Hospital Dom Malan e da UPAE Garanhuns, e no valor de R\$ 1,79 milhão para a Irmandade Santa Casa de Misericórdia do Recife, para a gestão do Hospital Fernando Bezerra, classificados nos elementos 3.3.50.41.13 e 3.3.50.92.41 não foram incluídos no Mapa demonstrativo de Contratos de Gestão; repasses financeiros da UG Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS para o IEDES, relativo a serviços de assessoria na área administrativa registrados na conta 3.3.90.39.05 – Serviços Técnicos Profissionais (R\$. 544.351,26 mil), constantes indevidamente no Mapa Demonstrativo de Contratos de Gestão; repasse financeiro da Secretaria de Educação - SEDUC para a CEASA/PE, no valor de R\$ 5,02 milhões na conta 3.3.90.93.21 – Indenizações e Restituições cujo objeto trata-se de Termo de Ajuste de Contas - TAC referente à Contrato de Gestão e que, segundo o MCASP 7ª Edição, a deveria ser no elemento de despesa 92.

A atividade de fiscalização e monitoramento de contratos de gestão firmados com organizações sociais de saúde, após 19/12/2013, é competência da própria contratante de serviços, a Secretaria de Saúde - SES/PE. No que tange às OSs e OSCIPs de áreas diversas à área da Saúde, a execução do objeto dos contratos de gestão e termos de parceria será acompanhada e fiscalizada pelo órgão da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pela ARPE, com o auxílio do órgão estadual de controle interno, conforme se depreende do artigo 22, caput, da Lei Estadual nº 11.743/2000. No entanto, a Agência Regulatória recebeu críticas em diversas outras auditorias, conforme se pode constatar no âmbito Processo TC nº 1607856-1 (Auditoria Especial – GEAD) no que se refere ao “*descumprimento da sua missão de monitorar adequadamente as organizações sociais no que toca à execução dos contratos de gestão firmados com o Poder Público*”.

Os repasses financeiros para OSCIPs, por sua vez, feitos por meio de termos de parceria, perfizeram o montante de R\$ 494,42 mil em 2017. Esses recursos foram repassados para 2 (duas) entidades, sendo que o Movimento Agreste Contra o Crime - MACC esteve qualificada como OSCIP durante o exercício de 2017, mas o Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional - CERCAP apesar de qualificar-se como OS em



julho de 2015 (Decreto nº 41.897) e renovou essa qualificação em novembro de 2017 (Decreto nº 45.368), manteve os Termos de Parcerias (nº 003/2012 e nº 004/2012) vigentes ao longo do exercício de 2017 mediante Termos Aditivos, mesmo não atuando mais como OSCIP.

Dos repasses efetuados, por meio de Termo de Parceria entre a UG FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social e o CERCAP foram registrados erroneamente na conta 3.3.90.39.05 – Serviços Técnicos Profissionais, no valor total de R\$ 452,41 mil, e os históricos citam os Termos de Parceria nº 03 e nº 04/2012. 133.

A Auditoria concluiu seu apontamento afirmando que *“Diante da crescente relevância material que os gastos com o Terceiro Setor vêm ganhando nas despesas do Estado de Pernambuco, se faz necessária a divulgação tempestiva do detalhamento do emprego dos recursos públicos repassados por meio de contratos de gestão, termos de parcerias e instrumentos congêneres. Acessando ao Portal de Transparência do Governo do Estado, verificou-se que os dados e informações disponíveis foram atualizados até 2016, e dizem respeito apenas ao valor total repassado às OSs e OSCIPs, através dos contratos de gestão e termo de parceria, sem, contudo, informar quais foram as entidades, bem como o valor repassado para cada uma delas”*.

Quanto ao atraso na renovação das titulações, o Governo informa que a Diretoria Geral de Modernização de Assistência à Saúde - DGMMAS estabeleceu um Procedimento Operacional Padrão (POP) destinado ao monitoramento das renovações e que a “... Secretaria de Saúde vem atuando com a intenção de corrigir e sanar as pendências existentes no menor tempo possível”.

Em relação à atuação da ARPE, quanto às classificações contábeis equivocadas, a defesa aduz que a competência da ARPE se restringe à análise prévia dos instrumentos, do monitoramento e da fiscalização da execução dos contratos de Gestão e Termos de Parceria, mas *“...não alcança o trâmite financeiro interno da Secretaria que é diretamente responsável por essa fase, não tendo a ARPE a competência institucional de atuar nessa etapa da celebração dos contratos.”* Acrescenta que a Secretaria Estadual de Saúde informou que, no exercício de 2018, *“a classificação da despesa para as instituições sem fins lucrativos foram regularizadas, utilizando a classificação correta, conforme Boletim Informativo nº 041/2017 da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco. Entretanto, caso seja necessária mudança de classificação contábil das despesas, que sejam possíveis e relevantes seguiremos orientações e recomendações dos órgãos de controle”*.

Em relação aos mecanismos de controle, o Governo apresenta um roteiro adotado pela Secretaria de Saúde, contendo procedimentos de monitoramento que são aplicados diária, mensal, trimestral e anualmente, e que foram aprimorados a partir de ações de melhoria da Diretoria Geral de Modernização e Monitoramento de Assistência à Saúde, dentre as quais a reestruturação do espaço físico do setor e ampliação da equipe (07 técnicos).

Em relação à crítica sobre a atuação da ARPE, apresenta, tão-somente, um quadro sintético em que demonstra as seguintes atividades: 13 Pareceres de Análise Prévia emitidos, 02 Relatórios de Prestação de Contas, 10 Memórias de Reunião e 01 Relatório de Fiscalização Especial. Acrescenta que o *“...repasso ao Movimento Agreste Contra o Crime MACC refere-se ao termo de Parceria celebrado em 2014, cuja parcela de dezembro não foi paga. O fato que deu causa a esse atraso ficou no âmbito da secretaria de defesa social. Já o repasse para o Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional - CERCAP tem origem de um Termo de Parceria celebrado em 2012 cujas parcelas também não tinham sido liquidadas, o fato que deu causa ao atraso do valor, também ficou no âmbito da Secretaria parceira. É importante ressaltar que a mudança de*



qualificação de OSCIP para OS da Entidade, não é de responsabilidade da ARPE e que a manutenção dos termos de parcerias vigentes, mesmo tendo a entidade alterado a qualificação junto ao Governo do Estado, é de responsabilidade do gestor da secretaria responsável pelo contrato e que a ARPE não foi instada a opinar a respeito da manutenção dos respectivos termos aditivos em tela”.

VOTO DO RELATOR

De maneira preliminar e apesar de já ter tecido os merecidos encômios à equipe técnica, entendo que após a síntese dos apontamentos da Auditoria aqui proferida faz-se necessário reiterar a menção elogiosa relativa à qualidade do trabalho aqui apresentado. Observou-se a extensão e complexidade das análises realizadas, que abrangeram não apenas os aspectos contábeis orçamentários e financeiros das contas e suas respectivas repercussões no equilíbrio fiscal do Estado, mas avançou, com igual profundidade, no exame dos resultados das principais políticas públicas levadas a cabo pelo Governo. Dessa forma, o Parecer que em breve será proferido será portador de informações extremamente relevantes e de interesse para os principais atores que militam em torno da agenda pública, sejam eles da academia, da imprensa, da sociedade civil organizada e do cidadão em geral. Já há algum tempo passamos a ouvir os apelos para que as cortes de contas voltem seus olhos à efetividade dos resultados esperados pelas diversas políticas públicas que entram na agenda do Poder Executivo. Por essa razão, enalteço a iniciativa da ATRICOM em promover o I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, sob o tema “O Tribunal de Contas Contemporâneo e as Políticas Públicas”, ressaltando, a partir do trabalho da equipe técnica neste processo, mas também em processos de exercícios anteriores, que esta Corte já trilhou um bom caminho no sentido de atender aos apelos da contemporaneidade.

De uma maneira geral, podemos observar que os autos do presente processo não apresentam fatos particulares, a lhes diferenciar, substantivamente, do escopo de apontamentos dos processos referentes aos exercícios anteriores, mormente o de 2016.

Por essa razão, ater-me-ei aos apontamentos que considero mais relevantes e que, ao mesmo tempo, já foram objeto de recomendações anteriores.

1. Após a profícua análise proferida pela Auditoria sobre dos dados econômicos, contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais do Estado de Pernambuco, ao longo do exercício financeiro de 2017, e após cotejá-los com as informações e justificativas oferecidas pelo Governo do Estado, forçoso concluir que se conseguiu obter um razoável equilíbrio fiscal e financeiro, corroborado pela obediência aos limites legais relativos aos gastos com pessoal e também às despesas obrigatórias em educação e saúde, conforme se pode verificar no Quadro Resumo do Cumprimento dos Limites Constitucionais, item 11 do RA.

Não se pode olvidar que esses resultados foram obtidos em meio à rigorosa retração da economia nacional, medida pelo PIB, iniciada já ao final de 2014 (0,5%) e que se estendeu até o final de 2016 (-3,30%), seguida de uma inflexão muito lenta e insatisfatória. Dados do IBGE indicam que o PIB nacional em 2017 cresceu apenas 1,0% em relação ao ano anterior. No acumulado do ano ele totalizou R\$ 4,018 trilhões em valores reais constantes, ainda inferior ao nível de 2014, quando encerrou o ano com R\$ 4,117 trilhões. No Estado, a Auditoria mencionou que, desde 2008, a economia local cresce a taxas superiores que a da economia nacional com uma contração ligeiramente superior em 2016, recuperando-se em 2017, quando a taxa de crescimento do PIB



pernambucano ficou em 2,0%, enquanto que a nacional registrou 1,0%. Em decorrência dessa mudança no contexto econômico, verifica-se que houve um incremento de receita da ordem de 6,93% em relação ao ano anterior, importando em um crescimento real de 3,87% quando descontada a inflação de 2,9473% medida para o período (variação do IPCA).

Ainda assim, o resultado primário das contas estaduais foi negativo em R\$ 292.214.845,19 e o resultado nominal (Dívida Fiscal Líquida) foi de R\$ 526.179.873,78, embora tenha ficado abaixo do previsto na LDO, R\$ 732.169.300,00.

Os números do resultado primário deficitário em cenário de amortizações crescentes de financiamentos bancários, como é o caso, indica que a situação financeira do Estado é delicada, mormente quando se verifica o enxugamento das disponibilidades líquidas havido no exercício. No item 5.2 do seu relatório, a Auditoria observou que os valores de disponibilidades líquidas deixados ao final de 2017 (R\$ 363,05 milhões do Estado e R\$ 98,42 milhões apenas do Poder Executivo) representaram 28,14% e 10,99% dos correspondentes valores deixados ao término de 2016, evidenciando que a suficiência financeira do Estado foi reduzida consideravelmente no exercício de 2017. Por outro lado, verificou-se que a Dívida Consolidada Líquida, de R\$ 13.176.450.959,83, correspondente a 61,25% da RCL, permaneceu enquadrada nos limites legais impostos pela LRF e pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, muito embora se faça necessário ressaltar que a Dívida Total declarada pelo Estado - e que inclui o passivo atuarial e os precatórios - foi de R\$ 29,94 bilhões. Isso porque, segundo a Auditoria, em razão do contexto histórico vivido no momento da edição da *LRF* (Estados como SP, RJ, MG e RS já possuíam àquela época, percentuais de endividamento próximos a 200%) *“...em termos fiscais, o legislador nacional quis aplicar aos entes federativos um limite percentual, em razão de suas receitas correntes líquidas, a um conjunto de itens caracterizáveis como dívida consolidada dos entes federativos, desconsiderando, resumidamente, os precatórios antigos e o passivo atuarial. Para estados e Distrito Federal, esse limite estabelecido foi de 200% da RCL, enquanto que para os municípios, 120% das suas RCLs”*. Isso posto, apesar de enquadrado nos limites legais, a dívida total do Estado confirma a situação de fragilidade das contas estaduais, tanto assim que se encontra na 9ª posição no ranking das maiores DCL do País.

2. Não menos importante, a situação de inversão de fontes. A Auditoria observou acréscimos em dotações a partir de fontes de recursos diversas das fontes oriundas da anulação, gerando, ao final e ao cabo, autorização de gastos sem a correspondente fonte de recursos. Essa prática foi observada, sobretudo, na Fonte 0101, que vem sendo utilizada de maneira “flexível” desde 2009. Em 01/01/2009, o saldo da conta era negativo em cerca de R\$ 229 milhões, sinalizando, segundo a Auditoria, *“...a possibilidade de recursos de fontes vinculadas estarem sendo empregadas em despesas ordinárias, ou simplesmente a ausência de controle quando do empenho pelas setoriais contábeis”*. A partir do exercício de 2009, o saldo “invertido” da fonte 0101 foi agravado progressivamente, tendo seu pico ao final de 2015 quando atingiu R\$ 3,13 bilhão negativos. No entanto, a Auditoria informa que foram adotadas algumas medidas, como a criação de grupo de trabalho pelo Decreto Estadual nº 39.248, de 04/04/2013 e o remanejamento de saldo interfuentes (em 31/12/2013), o que gerou uma inflexão na curva de crescimento, mas ainda assim, em 2017, a fonte 0101 permaneceu com saldo invertido da ordem de R\$ 2,115 bilhões, equivalente a 6% do total do orçamento do Estado, o que deve ser motivo de recomendação.

3. Um problema importante das contas estaduais, que vem se repetindo já há alguns anos em consequência da crise econômica que repercute no equilíbrio fiscal, são os Restos a Pagar Processados, cujo montante em 2017 foi de R\$ 1,299 bilhão que, somados a R\$ 195,2 milhões provenientes de exercícios anteriores, totalizou R\$ 1,494 bilhões. Outro



problema relevante são as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), processadas entre janeiro e julho de 2018 e que somaram um volume de R\$ 814,7 milhões, dentre as quais foram identificados pela Auditoria, a partir de testes de amostragem, cerca de R\$ 218 milhões que deveriam ter constituído os Restos a Pagar de 2017, mas que assim não foi feito por falta de empenho e liquidação tempestivas. Ressalte-se que essa prática vem sendo observada já há alguns exercícios, principalmente na área de Saúde e foi motivo de recomendação no processo de prestação de contas de 2016, e que, mesmo diante das medidas mitigadoras em curso esposadas pela defesa, ainda são merecedoras da devida recomendação, haja vista a expressividade dos valores apropriados nessas rubricas.

4. Em relação ao limite de despesas com Pessoal, a Auditoria verificou que, para o Poder Executivo, o percentual de gasto informado foi de 48,97% da RCL, abaixo do limite legal de 49%. Entretanto, duas despesas entendidas pela Auditoria como computáveis no cálculo deixaram de integrá-lo: a) despesas com remunerações de profissionais de saúde que atuam em hospitais públicos por meio de contratos de gestão com Organizações Sociais e b) despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado. Importante ressaltar que esse achado foi também apontado no processo relativo às contas de 2016, cujo Relator foi o Exmo. Conselheiro Valdecir Pascoal, que sugeriu um encaminhamento referendado à unanimidade. Dada a relevância do apontamento, peço-lhes vênua para transcrever excerto do voto.

“Quanto às recomendações apresentadas nos Pareceres Prévios das Contas do Governador referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, verifica-se que a grande maioria — mais de 90% — foi implementada ou encontra-se em fase de implementação pelo Governo do Estado. Dentre as exceções registradas, merece destaque aquelas referentes ao Acórdão T.C. nº 69/13, que orientou o Poder Executivo do Estado de Pernambuco a incorporar, na sua Despesa Total com Pessoal, para fins de elaboração do RGF, as despesas de pessoal junto às organizações sociais e outras entidades não governamentais, na parcela que se refere à execução de atividades-fins do Estado para as quais houvesse correspondência com cargos dos seus quadros de servidores. O Governo alega que discorda do entendimento do TCE-PE, afirmando estar amparado pelo “efeito suspensivo” advindo do processo de Recurso TCE-PE nº 1301713-5, cujo objeto é justamente consolidar o entendimento sobre o tema que fora enfrentado por uma de suas Câmaras julgadoras. Alega, ademais, que sua discordância encontra lastro em Decisão do TCU (transcrita), cujo posicionamento, ao não exigir o referido cômputo, difere do adotado pelo TCE-PE.

3. Neste ponto, considerando que o Tribunal Pleno ainda não apreciou o mérito do Recurso citado, a não implementação da referida recomendação não pode ser considerado um desatendimento de decisão deste Tribunal. A propósito, meu entendimento pessoal está em sintonia com a conclusão do Relatório Técnico e com a decisão tomada pela 2ª Câmara, no bojo de uma auditoria especial. Essa visão, s.m.j., harmoniza, de forma mais razoável, o necessário controle da expansão das despesas com pessoal e o equilíbrio das contas públicas com a agilidade e a desburocratização iminentes à prestação de serviços públicos por meio das OSs.

4. Nada obstante, estou certo de que, na hipótese de este TCE, no bojo do referido processo recursal, vir a decidir no sentido de contabilizar tais despesas como de “Pessoal”, para fins de cálculo do limite da LRF, há que se estabelecer uma modulação com vistas à exigência de sua nova posição. Tratando-se de uma interpretação que vigora há muitos anos, uma mudança de posição pela via da hermenêutica jurídica, sem que tenha havido formalmente uma alteração da legislação de regência, deve estar pautada pelos princípios de proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica. Neste caso, uma modulação razoável seria, por exemplo, exigir a apropriação dessas despesas, no cálculo do limite, ao longo de exercícios financeiros futuros.

5. Ressalte-se, ademais, que, conquanto não se possa exigir, ainda, a inclusão dos valores relativos às OSs, mostra-se deveras razoável a recomendação da Auditoria para que o Estado, até para fins de controle da expansão de seus gastos correntes, repita-se, sem interferência na atual forma de calcular o limite, proceda à contabilização dos repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos, a saber: a) em “Pessoal e Encargos Sociais” (grupo 3.1), os destinados ao pagamento de ordenados e encargos patronais dos profissionais de saúde, e b) em “Outras Despesas Correntes” (grupo 3.3), o restante dos valores. Ainda sobre as parcerias com o Terceiro Setor, especialmente em relação aos contratos de gestão firmados com entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde, conforme diagnostica e recomenda a Auditoria, há que se aprimorar sobremaneira a transparência em relação à aplicação dos recursos públicos repassados. Trata-se de dever constitucional ratificado pelas leis de acesso à informação federal e estadual, objeto de expressa recomendação do próprio Controle Interno do Estado, no ano de 2016. Com efeito,

por se tratar de recursos públicos expressivos e fundamentais, é mister que a aplicação seja devidamente publicizada, a fim de propiciar melhor controle, inclusive do ponto de vista da sociedade.”



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 67/a830a0-c15a-4f6b-aa57-a498d889af1a

Pois bem, em relação a esse primeiro ponto, relativo à questão da contabilização dos valores pagos aos profissionais contratados por OSs, a título de indenização, informo que o processo de Recurso TC nº 1301713-5 ainda não foi julgado, razão porque entendo que deve ser mantida a orientação decidida pelo Pleno naquela assentada, como também as respectivas recomendações indicadas pelo Relator, Conselheiro Valdecir Pascoal.

Ressalto que o TCU, em seu Acórdão nº 1.187/2019, entendeu que os gastos com pessoal efetuados pelas organizações sociais, nessas circunstâncias, devem compor o cálculo da despesa total com pessoal, adotando, contudo, a modulação constante na Portaria 233/2019, do Ministério da Economia, que estendeu o ajuste até o final do exercício de 2020. Por razoável, creio que esse entendimento deve ser levado em consideração no julgamento do processo TC nº 1301713-5, até porque encontra guarida nos artigos 20 e 22 da LINDB.

Continuo, pois, com a transcrição do voto, agora em relação à questão das despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado, que, segundo apontou a Auditoria, atingiu montante de R\$ 96,66 milhões, equivalentes a 0,46% da RCL. Vejamos:

“6. Ainda a propósito do cálculo do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo, o Relatório de Auditoria sugere incluir, nessa apuração, os valores despendidos com médicos plantonistas contratados diretamente pelo Estado, entendendo que se trata de substituição de servidores, nos termos do artigo 18, §1º, da LRF. A Auditoria cita, ainda, Nota Técnica exarada pela própria SCGE (Secretaria da Controladoria-Geral do Estado) defendendo tal inclusão. O Governo salienta que a referida Nota não chegou a produzir efeitos (sequer foi publicada), por isso não fora referendada institucionalmente pelo Governo. Alega, ademais, que a questão foi superada pela aprovação da Lei Estadual nº 16.089 /2017, cujo artigo 4º declara expressamente que o credenciamento de profissionais de saúde não integrantes do quadro de servidores ou contratados por tempo determinado para a formação de cadastro de reserva, a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado, não configura substituição de servidor.

7. Especificamente em relação a essa questão, tramita neste TCE-PE o Processo TCE-PE Nº 1722207-2, uma Auditoria Especial, da Relatoria do Conselheiro Substituto Marcos Flávio, solicitada pelo Ministério Público de Contas, cujo objeto é justamente “Analisar a ocorrência de plantões extraordinários nas unidades de saúde estaduais, durante o exercício financeiro de 2016 e primeiro trimestre de 2017, avaliando a adequação da contabilização dessa despesa, bem como o gasto mensal do período”. Este processo, que aprofunda o exame do tema, já está instruído e aguarda parecer do MPCO. Mesmo sabendo que o cômputo dos referidos valores não mudaria significativamente o quadro fiscal em relação ao cumprimento do limite de pessoal consignado na LRF, é forçoso reconhecer que são fortes os argumentos de que a conduta adotada pelo Governo até hoje (e, desde 2017, amparada por lei estadual) não se mostra a mais consentânea com a LRF e com o princípio do concurso público. De qualquer modo, na Auditoria Especial referida, em que o aprofundamento é maior e há maior grau de contraditório, este TCE resolverá, de uma vez por todas, a celeuma firmando a posição mandamental a ser observada pelo Estado, ainda que, no caso de obrigar o cômputo, a decisão possa ensejar a devida modulação temporal, nos mesmos termos da ponderação indicada no item acima, no caso das despesas com pessoal das OSs.”

Em relação ao processo mencionado no tópico acima transcrito, tem-se que o mesmo já foi julgado em sessão do dia 22/11/2018, na Primeira Câmara. Pela relevância do tema, peço-lhes, mais uma vez vênha para transcrever excertos do voto do Relator, Conselheiro Substituto Marcos Flávio, acatado por unanimidade.

“13. Com respeito ao Achado de Auditoria nº A2.1, a Equipe Técnica constatou que, no exercício de 2016 e no primeiro quadrimestre de 2017, despesas com Plantões Extras foram contabilizadas como “Outras Despesas Correntes” (grupo de



despesa '3'), mais especificamente no elemento "36", "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física", não sendo computadas como despesa de pessoal para efeitos legais. A falha no procedimento de registro contábil, esclarece a Auditoria, provoca reflexos na correta apuração da despesa total com pessoal (DTP).

(...)

Os agentes públicos responsabilizados, em apertadíssima síntese, afirmam que as despesas relativas ao pagamento de plantões extraordinários ostentam, por força normativa legal (Lei Estadual nº 16.089/2017), caráter indenizatório, razão pela qual são contabilizadas à conta das despesas correntes de custeio (outros serviços de terceiros - pessoa física). As alegações que arrimam a tese defensiva estão concisamente consignadas nos itens 5 a 8 acima.

Instando a se manifestar, o Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer MPCO nº 215/2018, corroborou integralmente com as conclusões da Auditoria do TCE-PE. O Procurador Gustavo Massa, em apertadíssima síntese, fundamenta seu opinativo na convicção de que a despesa relativa aos plantões extraordinários ostenta natureza remuneratória, sendo descabido atribuir a tal rubrica caráter indenizatório.

Neste sentido, o MPCO colaciona julgados emanados do Superior Tribunal de Justiça (STJ)...

(...)

Passo à análise.

Inicialmente, com referência à natureza orçamentária dos gastos com plantões extraordinários, verifíco que a controvérsia acerca da correta contabilização das despesas foi brevemente apreciada pelo Conselheiro Valdecir Pascoal, relator da Prestação de Contas do Governador do Estado - exercício financeiro de 2016 (Processo T.C. 17100360-3)..."

Nesta altura, o Conselheiro Marcos Flávio transcreve trechos do voto do Conselheiro Valdecir Pascoal já transcritos alhures (parágrafos 6 e 7), razão porque pouparei a todos de repeti-lo.

Continua o nobre Conselheiro Marcos Flávio:

"A meu sentir, não obstante o acerto da análise técnica conduzida pela Auditoria do TCE-PE - chancelada pelo Ministério Público de Contas - o deslinde da presente controvérsia está condicionado, por imperativo legal, à observância do regramento imposto pela Lei Estadual nº 16.089/2017, que instituiu o Sistema de Plantões Extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde.

O citado diploma legal atribuiu, expressamente, caráter indenizatório às parcelas pagas aos profissionais da Rede Estadual de Saúde a título de plantões extraordinários, conferindo legalidade ao procedimento de registro contábil verificado historicamente no âmbito do Poder Executivo.

Malgrado corroborar com olhar eminentemente técnico lançado pelos peritos desta Casa, enquanto não retirada a novel norma do nosso ordenamento jurídico interno, a Lei Estadual nº 16.089/2017 permanece hígida a nortear o tratamento contábil atribuído aos plantões extraordinários pelos gestores das diversas unidades orçamentárias da Secretaria Estadual de Saúde (SES/PE e da Contadoria Geral do Estado (CGE/SEFAZ-PE).

Caminhar em sentido oposto, ao contrário de trazer robustez à consolidação das contas governamentais, para fins de apuração da despesa total com pessoal (DTP), poderá suscitar controvérsias acerca de eventuais reflexos previdenciários incidentes sobre as parcelas pagas aos servidores da Rede Estadual de Saúde.

*Neste ponto específico, registre-se, por oportuno, o teor do § 5º do art. 2º da Lei Estadual nº 16.089/2017, *ipsis literis*:*

¹LEI Nº 16.089, DE 30 DE JUNHO DE 2017.



Art. 1º Fica instituído o Sistema de Plantões Extraordinários, com o objetivo de garantir a imediata recomposição de escalas de serviço de profissionais de saúde, no âmbito das unidades da Rede Pública Estadual de Saúde cujo funcionamento ocorra de forma ininterrupta.

Art. 2º Fica criada indenização por diária de Plantão Extraordinário em unidades de saúde da Rede Pública Estadual, a título de ressarcimento por atuação adicional à jornada regular, a ser paga a servidores e contratados por tempo determinado da Secretaria Estadual de Saúde que tenham aderido ao Sistema de Plantões Extraordinários, mediante a participação em cadastramento específico e assinatura de termo de adesão. (Grifei)

[...]

§ 5º Os valores recebidos a título de indenização por diária de Plantão Extraordinário não integram os vencimentos do servidor, nem poderão ser considerados no cômputo de quaisquer vantagens.' (Grifei)

Do exposto, concluo ser inadequado - conforme pretende o Ministério Público de Contas, proferir deliberação dissonante do tratamento conferido à indigitada parcela pela Lei Estadual nº 16.089/2017. Como visto, os valores desembolsados sequer integram os vencimentos do servidor, inclusive para fins previdenciários.

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 18 (caput), não contempla, no rol das despesas a serem consideradas no cálculo da DTP, os gastos de natureza indenizatória.

(...)

Por fim, não coaduno com a opinião da Auditoria no sentido de que os gastos alusivos aos plantões extraordinários revelaria, por analogia, a ocorrência de substituição indevida de servidores do quadro permanente da SES/PE, a configurar a hipótese descrita no § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo teor determina que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, deverão ser contabilizados na rubrica "Outras Despesas de Pessoal".

A meu ver, os fatos relatados e as provas reunidas nos autos não permitem inferir ser a adoção de escalas extraordinárias de serviços pela Secretaria Estadual de Saúde artifício do Poder Executivo para se esquivar da obrigação de admitir servidores para o quadro permanente do Poder Executivo. Sendo assim, em síntese, afasto a irregularidade noticiada no Achado de Auditoria nº A2.1."

Ainda em seu voto, apesar de se referir a apontamento outro que não tratou especificamente da repercussão das referidas despesas no cômputo do gasto com pessoal, o Relator enfrenta a importante questão da suposta inconstitucionalidade da Lei 16.089/2017. Vejamos sua abordagem:

"(...)

As despesas alusivas aos pagamentos de plantões extraordinários no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde possuíam histórica previsão no orçamento fiscal do Poder Executivo, fato que se infere a partir da análise dos documentos trazidos aos autos pelos defendentes às folhas 360/366, quais sejam: Decretos Estaduais nºs. 39.763/2013, 39.888/2013 e 41.096 /2014 e Portaria Conjunta SAD/SCGE nº 137/2013.

Sendo assim, entendo ser distanciado da razoabilidade atribuir ao titular da Secretaria Estadual de Saúde prática de ato de improbidade administrativa, nos termos propugnados pelo MPCO, na medida em que agiu nos limites de sua competência e em conformidade com as autorizações orçamentárias previstas no orçamento fiscal do Poder Executivo.

Por outro lado, destaque-se que no curso do exercício financeiro de 2017 houve a edição da Lei Estadual nº 16.089/2017, norma a regular a adoção do sistema de plantões extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde.



A norma supracitada, dentre outras disposições, atribuiu caráter indenizatório às escalas de serviços extraordinárias, consolidando o entendimento jurídico sustentado pelo Poder Executivo.

O Ministério Público de Contas, por meio dos Procuradores Gustavo Massa e Cristiano da Paixão Pimentel, sustenta a inconstitucionalidade de parte das disposições contidas na Lei Estadual nº 16.089/2017.

Acolhendo representação proposta pelo MPCO perante a Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), a Subprocuradora-Geral de Justiça em Assuntos Administrativos, Dra. Maria Helena da Fonte Carvalho, exarou despacho em 14/09/2017 (Auto nº 2017/2768923), cujo teor determina a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em face de dispositivos da Lei Estadual nº 16.089/2017.

Não obstante os apontamentos acima, até a presente data não houve a propositura da aventada ADI, razão pela qual concluo que a Lei Estadual nº 16.089/2017 permanece hígida a regular os procedimentos administrativos internos da Secretaria Estadual de Saúde.

*Por fim, o parquet traz à baila determinação consignada, com fulcro no art. 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, em deliberação proferida por este Tribunal (Acórdão T.C. nº 1479/2013 - Processo T.C. nº 1301857-7 - Prestação de Contas - Gestão - Hospital Universitário Oswaldo Cruz - Exercício Financeiro de 2012), *ipsis literis*:*

'Acórdão T.C. nº 1479/2013 (Processo T.C. nº 1301857-7)

[...] Contabilizar as despesas com plantões extraordinários no elemento contábil próprio, relativo à despesa com pessoal, em conformidade com o que estabelece o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim com preceitos da Lei Federal nº 4320/64;'

Todavia, constato que a deliberação invocada pelo MPCO (Acórdão T.C. nº 1479/2013) foi proferida em 08/10/2013, momento anterior à edição da Lei Estadual nº 16.089, de 30/06/2017, circunstância suficiente para não aplicar tal precedente à apreciação do caso em tela.

Ademais, perlustrando as notas taquigráficas do referido decisor (Acórdão T.C. nº 1.479/2013/Processo T.C. nº 1301857-7), verifico que a Primeira Câmara deste TCE prolatou deliberação em sentido contrário ao proposto nos presentes autos pelo Ministério Público de Contas, julgando regulares, com ressalvas, as contas dos Diretores do Hospital Universitário Oswaldo Cruz (HUOC), relativas ao exercício financeiro de 2012.

No mesmo sentido do Acórdão T.C. nº 1479/2013, a Segunda Câmara, ao apreciar os autos do Processo T.C. nº 1401920-6, prolatou em 19/06/2018 – data igualmente anterior à edição da Lei Estadual nº 16.089/2017, o Acórdão T.C. nº 660 /2018, julgando regulares, com ressalvas, as contas do Sr. Antônio da Trindade Meira Henriques Neto, então Diretor-Geral do Hospital Agamenon Magalhães, relativas ao exercício de 2013.

Quanto aos precedentes jurisprudenciais emanados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), novamente suscitados pelo parquet, foram proferidos para deslinde de controvérsia acerca da incidência do imposto de renda sobre proventos de qualquer natureza, não havendo remissão a eventuais repercussões para fins de apuração da despesa total com pessoal (DTP).

Do exposto, em síntese, constato que o gestor máximo da Secretaria Estadual de Saúde procedeu em conformidade com as disposições reguladas pela Lei Estadual nº 16.089/2017.

(...)

Ante o exposto, em síntese, afasto a irregularidade aduzida no Achado de Auditoria nº A3.1 do Relatório Preliminar.”(Grifei)

Ao final, após a profícua dialética processual entabulada pelos Exmos. Conselheiros, Membros do MPCO e ainda, do Procurador designado para defesa oral, deliberou-se pela regularidade com ressalvas do objeto da auditoria especial, nos termos do voto do relator,



que incluiu sugestão do Conselheiro Ranilson Ramos, no sentido de determinar que cópia do Inteiro Teor e do Acórdão da presente deliberação fossem acostados ao Processo T.C. nº 1606339-9, sob sua relatoria e ainda pendente de julgamento. Segundo informa o Conselheiro, há, nesses autos, o indicativo de um TAG, que se justifica pelas medidas que já vêm sendo adotadas pela Secretaria de Saúde no sentido de contratar regularmente profissionais, reduzindo significativamente a prática condenada pelo MPCO.

Isso posto, considero a hermenêutica utilizada pelo ilustre Conselheiro Substituto das mais coerentes e robusta. De fato, o imbróglio reside na constitucionalidade ou não da lei 16089/2017, que instituiu e “legalizou” o Sistema de Plantões Extraordinários no âmbito da Secretaria de Saúde, criando a polêmica “indenização por diária de Plantão Extraordinário”, nos termos dos seus artigos 1º e 2º, condicionando, ressalve-se, que tais verbas seriam devidas apenas “...a servidores e contratados por tempo determinado da Secretaria Estadual de Saúde que tenham aderido ao Sistema de Plantões Extraordinários, mediante a participação em cadastramento específico e assinatura de termo de adesão”. De acordo com o que se depreende das transcrições acima, não era assim que ocorria. De todo modo, considerando que os atos questionados naquele processo são atos de gestão praticados por ordenadores de despesas legitimamente nomeados e já julgados no pertinente processo de auditoria especial, entendo que a matéria não faz parte do escopo do presente processo de prestação de contas de governo.

Por pertinente, poder-se-ia questionar sobre a aplicação da Súmula 347, do STF. Todavia, diante da informação trazida no bojo do processo TC nº 1722207-2, de que o MPCO já representou ao Ministério Público (instância competente para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de dispositivos da Lei Estadual nº 16.089/2017) e pela relevância da repercussão que eventual controle difuso invocado por esta Corte, com base na já combatida Súmula 347, poderia causar na gestão dos limites legais com despesas de pessoal no âmbito do Estado, entendo por demais prudente e razoável manter a indicação do Conselheiro Valdecir Pascoal (inclusive no que concerne à sugestão de modulação), manifestada em seu voto aprovado à unanimidade pelo Pleno, na sessão em que deliberou pela aprovação das contas do Governador, referentes ao exercício de 2016, nos seus exatos termos já transcritos neste voto, apesar de possuir pessoal convicção de que seria o caso de se aplicar a prerrogativa manifestada pelo STF na retromencionada Súmula.

Por outra senda, não se pode olvidar que, na esfera administrativa, há de se decidir interpretando as normas conforme prescreve a LINDB, em seu artigo 20, c/c o art. 22, § 1º. In verbis:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

Ademais, deve ser ressaltado que os profissionais em comento desenvolvem atividades na área de saúde, de reconhecida essencialidade para o atendimento das necessidades básica da população. São serviços públicos bastante sensíveis, sendo certo que qualquer mudança interpretativa reclama tempo de adaptação.



A despeito dos aspectos acima esposados, deve-se considerar que as despesas totais com pessoal, no âmbito do Poder Executivo, mesmo sem levar em consideração as despesas acima mencionadas, chegaram muito próximas do limite prudencial estabelecido na LRF, sendo certo que, caso se faça necessário incluir tais despesas à conta de pessoal, teremos um excesso do limite geral, o que reforça, sem dúvida, o atendimento à recomendação já exarada no processo das contas de 2016, TC nº 17100360-3, para que não haja necessidade futura de cortes de despesas.

5. Passemos à Previdência! Tema que sempre nos preocupa quando nos debruçamos sobre contas governamentais, sejam elas as municipais ou a estadual. Em 2017, dois relevantes e recorrentes problemas apontados pela Auditoria se repetem, para os quais são apresentadas as mesmas razões e justificativas: a implementação do regime complementar, por meio da concretização do Funaprev e a necessidade de completa adequação da contabilização do passivo atuarial aos ditames dos regramentos da STN. Está claro que a questão da Previdência transcende os limites do governo estadual, por se tratar de tema nacional. Por essa razão, esta Corte sempre se pauta pela razoabilidade e proporcionalidade diante de questões de tamanha dimensão econômica, social, política e, sobretudo, face à iminente reforma previdenciária que está sendo estendida aos Estados e Municípios, requerendo prudência aos poderes governamentais. Ainda assim, entendo necessário que o governo continue avaliando todas as possibilidades de implementação do regime complementar, por meio da concretização do Funaprev e procedendo à escoreta contabilização do passivo atuarial, em conformidade com os regramentos da STN, motivo pelo qual será procedida a pertinente recomendação, a qual já fora proferida quando do exame das contas referentes ao exercício de 2016.

6. Conforme constatou a Auditoria, as metas dos principais indicadores educacionais fixadas para o período foram atendidas de maneira satisfatória. Verificaram, também, que houve o cumprimento da norma constitucional (CF, artigo 212) de aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências tributárias correntes em manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, R\$ 33.850.476,56 não poderiam ser computados no cálculo, porque não são consideradas despesas elegíveis. Tratam-se de gastos com aquisição de gás de cozinha e canecas, operacionalização do Conservatório Pernambucano de Música, sendo que a maior parte das despesas glosadas pela Auditoria, R\$ 31.562.622,72, referem-se às despesas com juros e amortizações dos contratos firmados com o BIRD, fazendo-se necessário um ajuste no percentual de aplicação de 27,49% para 27,31%. Além disso, dois outros fatos importantes e que merecem atenção foram a) o descumprimento da norma que trata do piso salarial dos profissionais de educação, em relação à tempestividade dos reajustes; e b) as contratações temporárias levadas a cabo não apresentam características de temporariedade, além de que caracterizam, em alguns casos, contratação de pessoal para desempenho de funções constantes no quadro permanente de pessoal e que deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Nesse aspecto, a Auditoria verificou que essas contratações representam 78,4% do total de professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993. Apesar de não haver igual limite na legislação estadual, seria salutar avanço nesse sentido, haja vista que a relação de precariedade contratual não é indutora da qualidade educacional, além do que causa impacto indesejável na previdência do Estado.

7. Na área da saúde pública, verificou-se a aplicação de R\$ 3.030 bilhões, equivalente a 16,32% do total das receitas aplicáveis em saúde. Apesar disso, o Relatório Anual de Gestão (RAG) emitido pela Secretaria Estadual de Saúde indica que as metas de ações definidas no Plano Estadual de Saúde (PES), para 2017, apresentara um desempenho



apenas razoável, posto que as metas foram consideradas executadas integralmente em 63,4%; parcialmente, 3,7%; e não executadas, 32,9%. Por essa razão, justificam-se algumas recomendações que serão feitas ao final do voto.

8. Em relação aos apontamentos relativos às transferências de recursos às Organizações Sociais, chama atenção as reiteradas menções à atuação pouco eficaz da ARPE. Apesar de já ter logrado realizar concurso público, homologado ao final do exercício de 2015, a Auditoria continua a registrar apontamentos relativos à baixa efetividade das ações fiscalizatórias da Agência, o que merece o devido reconhecimento e pertinente recomendação.

9. Outros apontamentos importantes nas áreas de planejamento (PPA, LDO e LOA); saúde (necessidade de fortalecimento e efetividade das políticas públicas); necessidade de diagnósticos mais verticalizados das reais demandas de pessoal, mormente nas áreas de educação, saúde e segurança pública, foram muito bem demonstrados no Relatório Técnico de Auditoria, cujas respectivas recomendações formais farei constar ao final do presente voto.

10. Por fim, quanto às recomendações apresentadas nos Pareceres Prévios das Contas do Governador, referentes aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, verifica-se que a grande maioria foi implementada total ou parcialmente, sendo que apenas 8% foram consideradas não implementadas pela Auditoria, dentre elas a que orientou o Poder Executivo a incorporar as despesas de pessoal junto às organizações sociais no cálculo das Despesa Total com Pessoal, para fins de elaboração do RGF, isso por conta do já mencionado “efeito suspensivo” decorrente do processo de Recurso TCE-PE nº 1301713-5. Todavia, a Auditoria observou que *“... o Governo do Estado não apresentou, em boa parte das recomendações, o disposto na Resolução TC 26/2017, em seu anexo II, que salienta em Nota, a necessidade de informar que evidência deu suporte para classificar a recomendação como cumprida (no caso das recomendações consideradas como implementadas) e quais ações ainda se pretende realizar (no caso das recomendações consideradas como implementadas parcialmente) com os correspondentes prazos previstos para implementação. Nesse sentido, observa-se que das 10 (dez) recomendações consideradas como “Implementadas” pelo Governo do Estado, 3 (três) delas apresentaram problemas quanto ao detalhamento das respectivas evidências que dão suporte a essa classificação...”*. O mesmo problema ocorreu com a informação referente à categoria “implementado parcialmente”. Dessa forma, mister se faz proceder à pertinente recomendação.

VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

CONSIDERANDO o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador (DOC. 45) e a Defesa Escrita apresentada pelo Governo do Estado de Pernambuco (DOC. 57);

CONSIDERANDO que as Contas do Chefe do Poder Executivo estadual relativas ao exercício financeiro de 2017 foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo estadual de maneira tempestiva e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;



CONSIDERANDO que o Balanço Geral do Estado, contemplando os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, observou os regramentos previstos na legislação, em especial a Lei nº 4.320/1964, e que os demonstrativos e relatórios fiscais observaram as normas de regência, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

CONSIDERANDO que o Resultado Primário foi negativo em R\$ 292.214.945,19, descumprindo a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelecia um resultado primário negativo inferior, de R\$ 255.997.700,00;

CONSIDERANDO que o Resultado Nominal (Dívida Fiscal Líquida) de R\$ 526.179.873,78 respeitou a meta fiscal fixada na LDO para 2017, de R\$ 732.169.300,00;

CONSIDERANDO que s Poderes e Órgãos constitucionais autônomos respeitaram os seus respectivos limites de despesas com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

CONSIDERANDO que o Governo do Estado respeitou os limites legais de endividamento, como também os critérios para a realização de operações de crédito, pagamento da dívida e para as concessões de garantias e contragarantias previstas na LRF e nas regras específicas do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o limite de despesa com contratos de Parcerias Público-Privadas em relação à Receita Corrente Líquida, definido no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079 /2004, alterada pela Lei 12.766/2012, foi obedecido;

CONSIDERANDO que o Balanço Patrimonial do Estado apontou um superávit financeiro da ordem de R\$ 363.048.483,85 no exercício financeiro de 2017;

CONSIDERANDO que foram aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$ 5.070.380.759,82, correspondente a 27,31% das receitas de impostos e transferências tributárias, em conformidade com o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, assim como foram cumpridas as exigências relativas à remuneração dos profissionais de educação, nos termos do artigo 60, incisos I e XII, do ADCT;

CONSIDERANDO que foi aplicado em ações e serviços públicos de Saúde o montante de R\$ 3.030.197.245,70, equivalente a 16,32% das receitas de impostos e transferências tributárias, em obediência ao limite mínimo de 12% estabelecido no artigo 198, § 2º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que as recomendações proferidas por esta Corte de Contas no âmbito dos processos de prestação de contas dos exercícios de 2013, 2014 e 2015 vêm sendo paulatinamente implementadas, evidenciando o interesse na melhoria da gestão pública estadual em suas várias dimensões, mas que ainda restam algumas desconformidades passíveis de ajustes, consignados no Relatório de Auditoria e que devem ser objeto de novas recomendações, notadamente relacionadas com as formalidades exigidas pelas normas de finanças públicas, mas também com a melhoria da efetividade das políticas públicas e prevenção de riscos fiscais;

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



EMITIR Parecer Prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a **aprovação** das contas do(a) Sr(a). Paulo Henrique Saraiva Câmara, relativas ao exercício financeiro de 2017.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Governo do Estado de Pernambuco, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Quando da edição de créditos especiais, informar, na própria lei de abertura dos referidos créditos, os produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, assim como fazer referência aos objetivos estratégicos a que estejam vinculados bem como a definição de serem prioritários ou não.
2. Incluir no decreto 39.200/2013, que regulamentou a Lei do FEM, penalidades para os municípios que não prestarem contas dos recursos recebidos
3. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam se agregados.
4. Criar, na medida do possível, indicadores de programas 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.
5. Calcular, em seu anexo de metas fiscais, o Resultado Nominal conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.
6. Excluir dos projetos de Lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do anexo de metas fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.
7. Não utilizar fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação quando da abertura de créditos adicionais.
8. Publicar o demonstrativo da renúncia de receita na LOA conforme modelo definido pelo STN.
9. Adotar outra forma de levantamento dos valores de renúncia de receita que se aproximem mais da realidade.
10. Dar transparência aos valores de renúncia de receita no Portal de Transparência do Governo de Pernambuco, bem como realizar um estudo para averiguar se a renúncia de receita está trazendo desenvolvimento, emprego e renda para o estado.



11. Não classificar como inversões financeiras, as transferências realizadas pela SAD para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente a extinta COHAB.
12. Acrescentar as seguintes informações ao Anexo de Emendas Parlamentares publicado na LOA: o nome dos parlamentares que propuseram as emendas, o número das subações por parlamentar, o subtotal por parlamentar e o valor total das emendas.
13. Inscrever em restos a pagar o saldo orçamentário de emendas parlamentares verificado ao final do exercício.
14. Realizar de forma equitativa a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, de maneira que os valores liquidados das emendas por parlamentares sejam isonômicos.
15. Não utilizar os recursos do FECEP para despesas com educação, saúde e assistência social, visto que essas despesas já têm recursos próprios para seu custeio.
16. Adotar medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios, ao final do período definido pela Constituição Federal, com especial cuidado no que tange aos novos precatórios que serão inscritos a cada exercício e passarão a compor o referido estoque.
17. Atentar para a abertura de crédito adicional no exercício seguinte com a fonte 109 – FUNDEB, por ocasião da verificação de superávit financeiro no exercício anterior, para fins de utilização do saldo da disponibilidade financeira apresentada na referida fonte.
18. Garantir que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que não sejam consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB.
19. Adotar controles que garantam a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério no início de cada exercício.
20. Ajustar a legislação estadual aos termos da Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações, que trata sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (prof. CTD) não poderá ultrapassar a 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício.
21. Reconhecer como despesa orçamentária do exercício (sem estorno de empenho e de liquidação) todo e qualquer evento de bens recebidos e serviços tomados decorrentes da execução orçamentária do ente que se revelem exauridos até o final do exercício, inscrevendo-os em Restos a Pagar no caso da impossibilidade de pagamento até o encerramento do exercício e deixando para processamento como DEA do exercício seguinte tão somente os eventos não exauridos até então



- (bens/serviços pendentes de recebimento); atentar que, por ocasião de encerramento de gestão, a análise de restos a pagar do art. 42 da LCF nº 101/2000 privilegia a essência dos fatos e não se limita à forma.
22. Acompanhar, através de Controladoria Geral do Estado, os procedimentos cíclicos de inscrição e baixa de direitos e obrigações quando em montantes relevantes prevenindo a formação de ativos e passivos fictícios.
 23. Regularizar o saldo da conta contábil 1.1.1.1.1.20.98, de modo a que os saldos contábeis sejam transferidos às contas de aplicações financeiras correspondentes, orientando as setoriais contábeis a exigirem das instituições financeiras a documentação de suporte necessária, na qual constem os valores efetivos em aplicações financeiras e livres em contas correntes, na data de término do exercício.
 24. Ilustrar, no Balanço Patrimonial consolidado do estado, o seu passivo atuarial calculado em base atuarial e não em base financeira, informando, em Notas Explicativas, os critérios aplicados.
 25. Contabilizar os repasses financeiros às Organizações Sociais, até o julgamento definitivo do Recurso nº 1301713-5, de forma apartada em dois grupos de despesas distintos: em Pessoal e Encargos Sociais (grupo 3.1) os destinados ao pagamento de ordenados e encargos patronais dos profissionais de saúde e em Outras Despesas Correntes (grupo 3.3) o restante dos valores, independentemente de cômputo ou não em despesas de pessoal até o referido julgamento.
 26. Atualizar o Plano Estadual de Saúde, incluindo metas quadrienais e anuais para cada indicador, de forma a facilitar o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas implantadas.
 27. Republicar o RAG 2017 com os resultados definitivos de todos os indicadores.
 28. Avaliar anualmente o resultado de todos os indicadores previstos no PES 2016- 2019 no respectivo Relatório Anual de Gestão.
 29. Aplicar até o final de 2018, em ações e serviços públicos de saúde, mediante dotação específica, utilizando a modalidade 95, os valores referentes aos restos a pagar cancelados ao longo de 2017, que totalizam R\$ 5.577.138,60.
 30. Calcular os parâmetros definidos na Portaria MS/GM nº 1.631/2015, definir o número de leitos necessários por especialidade usando a nova metodologia e atualizar o Plano Estadual de Saúde 2016-2019 levando em consideração essas informações.
 31. Avaliar o número correto de leitos e equipamentos do SUS em Pernambuco, não apenas em 2017, mas também nos anos anteriores, de forma a garantir que os dados apresentados no sistema CNES sejam confiáveis e retratem a realidade.



32. Direcionar esforços para cumprir os valores de referência dos “Parâmetros SUS” em relação à quantidade de equipamentos.
33. Demandar do profissional de atuária que elabora a avaliação atuarial do RPPS do estado a inclusão de duas colunas adicionais ao demonstrativo da projeção atuarial (a de “receitas de contribuição oriundas de aposentados/pensionistas” e a de “receitas de compensação previdenciária), deixando de apresentá-las como dedução na coluna “despesa previdenciária”.
34. Instituir a medida de segregação de massas previdenciárias e implantar o regime de capitalização para novos servidores, definindo a data de corte entre aqueles que permanecerão submetidos ao Plano Financeiro e os que integrarão o Plano Previdenciário, de forma a implementar em definitivo o FUNAPREV; na hipótese de definição de alíquotas complementares, aplicar caráter temporário a elas com início de vigência preferencialmente quatro anos após a sua implantação, alíquota adicional progressiva até o período de ápice do déficit previdenciário anual e redução de tal alíquota complementar a partir do início do declínio projetado para o referido déficit anual.
35. Classificar no grupo 1, Pessoal e Encargos, e no elemento 17 - Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar a despesa com jornada extra segurança - militar.
36. Reduzir em 12% ao ano a taxa relativa aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI, conforme consta no Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007, e definir uma taxa anual para redução dos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP.
37. Realizar um estudo para verificar o custo-benefício de se optar por locação ao invés de aquisição de veículos para atividades de segurança pública.
38. Classificar a despesa no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, 3.3.90.39.26, caso se mantenha a opção de locação de veículos para atividades de segurança pública.
39. Proceder à renovação tempestiva da titulação das OSs e OSCIPS a cada 2 (dois) anos, conforme exigido no art. 27-A, da Lei nº 11.743 /2000, alterada pela Lei nº 12.973/2005 e, no que tange à qualificação de entidade privada como Organização Social de Saúde (OSS), observar a Lei estadual nº 15.210/2013, atualizada pela Lei nº 16.155 /2017, verificando a regularidade da qualificação da entidade para se proceder aos aditamentos dos termos contratuais e aos repasses financeiros.
40. Exercer a fiscalização efetiva dos contratos de gestão das OSS, por parte da SES, assim como a fiscalização dos contratos de gestão e termos de parceria, exceto saúde, por parte da ARPE, conforme determinam a Lei Estadual nº 15.210/2013 e a Resolução ARPE nº 67 /10, respectivamente.

41. Registrar corretamente as “transferências” para as Instituições Sem Fins Lucrativos, em observância ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) - 7ª Edição.
42. Observar o princípio da transparência pública e dos ditames da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) no sentido de disponibilizar em tempo real, por meio do portal da transparência estadual, informações referentes às despesas efetuadas pelas OSs e OSCIPs relativas aos contratos de gestão e termos de parcerias firmados, detalhando quais foram as entidades, bem como o valor repassado a cada uma delas.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
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 %	27,31 %	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 %	83,23 %	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 %	0,00 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 49,00 %	45,77 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal consolidada do Governo do Estado	Lei Complementar nº 101/2000	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 60,00 %	58,46 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 200,00 %	61,25 %	Sim
Dívida	ARO - Antecipação de Receita Orçamentária	Limites LRF /Resolução do Senado 43/2001	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 7,00 %	0,00 %	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 %	1,80 %	Sim
Dívida	Garantias	Limites LRF e Resolução do Senado Federal 43/2001.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 22,00 %	0,00 %	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 %	16,32 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR – RELATOR:

Sr. presidente, Srs. conselheiros, Sra. conselheira, digna representante do Ministério Público, Germana Laureano, tratam os autos da prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício financeiro de 2017, encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, por meio de ofício de 27 de março de 2018, em estrita conformidade com o disposto no art. 37, XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco.

Na realidade, a Prestação de Contas de Governo há um contínuo nisso tudo. O excelente corpo técnico que trabalha todos os anos neste tipo de processo, especificamente neste processo, ele leva em consideração a continuidade das políticas públicas; a saúde financeiro-orçamentária do Estado; questões previdenciárias. Enfim, são balanços gerais que, na realidade, conversam com prestações de contas anteriores, e que, de uma certa forma, mostra o pontual, o que acontece durante o ano, mas também mostra um panorama de evolução.

Dessa forma, a proficiente análise procedida pelos técnicos Alan José de Moura Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Luciane Rocha Macêdo, Michelle Ferreira Menezes de Freitas, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Patrícia Lustosa Ventura Ribeiro, Riva Vasconcelos Santa Rosa e Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes, da Gerência de Contas dos Poderes Estaduais – GEPE, aos quais ofereço veementes encômios pela qualidade do trabalho desenvolvido, foi consolidada no Relatório de Auditoria anexado aos autos (Doc. 45), abrangendo o escopo que a seguir sintetizo. E passo a sintetizar o escopo da prestação de contas.

Eu acho que todos os Srs. receberam o voto, quer dizer, está em lista inclusive esse voto. Eu talvez deva poupá-los dessa leitura. Tem a conjuntura socioeconômica e da conta de alguns avanços e retrocessos. E aí cito o PIB do Estado, uma evolução e 2%, vinha realmente numa situação desfavorável. Cresceu um ponto percentual, acima inclusive do PIB desse ano relativo ao Brasil, ao país. E coloco também alguns outros pontos, alguns gargalos que é um grande desafio a ser enfrentado pela Administração do Estado.

O conteúdo da prestação de contas perpassa gestão administrativa, gestão orçamentária, gestão financeira e patrimonial. O capítulo relativo à gestão fiscal, que aponta alguns pontos nevrálgicos; por exemplo: cumprimento de metas fiscais, em razão do programa Readequação e Ajustes Fiscais celebrado perante a União; a questão da receita versus despesas com pessoal. Há o capítulo de educação e saúde, que são os capítulos clássicos deste tipo de contas. Capítulos de segurança pública, previdência dos servidores públicos estaduais, terceiro setor. E tem um capítulo específico sobre monitoramento de recomendações que são feitas em exercícios anteriores.

Passo então, Srs. Conselheiros, não sei se há necessidade de discussão. Mas é o que eu tinha a relatar de forma sintética, até porque Vossas Excelências já conhecem o teor do voto. Eu passaria, então, a votar.

Quero dizer também que tramita no Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional que cria um Sistema de Análise das Políticas Públicas. É um artigo que



altera o 75, se não me engano, ou 74, da Constituição Federal, e que, por simetria, vai nos alcançar, e certamente vai ficar explícito que aquela palavra operacional que está lá na Constituição diz respeito à análise, ao monitoramento e ao descortino da efetividade de políticas públicas.

Eu acho, inclusive, que o controle externo deve focar muito os indicadores de desempenho e focar a transparência, cobrar cada vez mais a transparência desses recursos, que são recursos realmente vultosos. Lembro que há uns anos, talvez há oito anos, fui relator da prestação de contas do governo do Estado. E, naquela oportunidade, eu falava das fragilidades do controle da ARPE. Fez-se o concurso da ARPE, e não sei em que medida essa coisa vem grassando e vem realmente se aperfeiçoando. Pois bem, em relação a esse primeiro ponto.

E, aí, reitero as recomendações, inclusive de se fazer esse controle apartado, e, na oportunidade de decisão deste Pleno, uma vez o entendimento se confirmando, que se faça apropriação dentro do prazo razoável. Quero citar também o que eu colocara naquele voto e trago para aqui também. Não sei se a ARPE é o núcleo do Estado, a agência, que deva fazer essa fiscalização dos gastos com OS. Até porque não sei se é da natureza de uma agência reguladora. Na minha concepção, não é, e não sei se ela está devidamente apetrechada para isso. Acho que isso deve ficar a cargo da Secretaria de Saúde, dos controles internos, e, logicamente, com a atuação forte do Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO:

Conselheiro relator, apenas para fazer uma observação nesse ponto. Estive comigo, na semana passada, o Presidente da ARPE, justamente discutindo essa questão e dizendo que já tinha levado até as esferas superiores do governo que entendia que a ARPE não era competente para estar realizando prestação de contas, e que achava que era indevida essa realização de prestação de contas com relação as OS pela ARPE.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR – RELATOR:

Inclusive, Conselheiro Carlos Porto, a ARPE, na verdade, é um grande coringa, faz muita coisa. E se tem uma coisa que eu acho que não é da natureza de agência reguladora é essa questão. Eu acho que não é do escopo. Lógico, tem que se verificar, isso é de *lege ferenda*, isso tem que se ajustar. Mas eu acho que tem que ser sempre ineficiente porque é um órgão multifacetado, são muitas coisas a serem feitas e, mesmo com a garantia de servidores, por meio de concurso público, é muito difícil dar conta disso da maneira que o Tribunal exige, e deve exigir.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

Conselheiro Dirceu Rodolfo, o Conselheiro Ranilson quer dar uma palavra colaborar.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Dra. Germana, Conselheiro Dirceu Rodolfo, todo o serviço delegado pelo Estado a terceiros é sujeito à regulamentação, à regulação da ARPE. Regular é diferente de fiscalizar.

Enquanto fui presidente da ARPE, e aí foram os primeiros contratos com OS, nós inclusive instituímos uma coordenadoria somente para as OS, com muita dificuldade, porque, à época, a ARPE não tinha um quadro próprio, que só veio a ter há poucos anos, há dois ou três anos, resultado de um concurso.



Mas qualquer serviço do Estado, por menor ou mais complexo que seja, precisa ser regulado pela Agência de Regulação - que foi criada lá atrás - e é preciso que seja submetido à Agência de Regulação; inclusive por questão de segurança jurídica para o empresário que esteja dentro desse contrato e para o próprio Estado. Ocorre que essa demanda eu não tenho visto ser corriqueiramente exigida à Agência de Regulação pelo Estado. Eu tenho feito, por exemplo, em alguns votos meus, submetido, como submeti, por exemplo, a questão do processo de licitação das linhas intermunicipais, que a ARPE fosse convocada a dar um parecer, que, à época do processo licitatório, não foi. E essa é uma das principais tarefas da Agência de Regulação, que é, como falei, a regulação, e que é diferente de fiscalização. Regular é acompanhar um contrato de longo prazo e os seus vieses exatamente na questão ou de busca de taxas, ou como passagens mais módicas, ou de aplicação correta da execução contratual.

Então, para colaborar, eu acho que devemos, sempre que preciso for, demandar a Agência de Regulação, que inclusive tem, na sua Diretoria de Regulação Financeira e Econômica, um excelente técnico chamado Fred Maranhão, que está lá, com toda sua competência de regular contratos de concessão.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR – RELATOR:

Foi importante a colaboração de Vossa Excelência, e aqui não estou tratando de regulação. Aqui estou tratando de fiscalização, o que é completamente diferente. E a ARPE fica meio que com a incumbência de verificar se a OS atingiu ou não atingiu metas para fins de recebimento daquilo que é por êxito nas metas e transparência na prestação de contas. Eu estou convencido de que isso tem que ficar com as hostes da pasta e também com os controles internos. Não com a ARPE. Porque, realmente, vamos ficar aqui tratando de alguma coisa que jamais vai chegar a um ponto de excelência como se deseja.

Pois bem, em relação a esse primeiro ponto, relativo à contabilização dos valores pagos por profissionais contratados por OS, a título de indenização, informo que o recurso, como disse, ainda não foi julgado.

Em relação à questão das despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado, que, segundo apontou a Auditoria, atingiu montante de R\$ 96,66 milhões, equivalentes a 0,46% da RCL.

Isso não passou *in albis* nas observações do Conselheiro Valdecir Pascoal nas contas de 2016.

E aí, uma vez mais, eu cito excerto de importância no que diz respeito a esse tópico específico das contas: “6. Ainda a propósito do cálculo do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo, o Relatório de Auditoria sugere incluir, nessa apuração, os valores despendidos com médicos plantonistas contratados diretamente pelo Estado, entendendo que se trata de substituição de servidores, nos termos do artigo 18, §1º, da LRF. A Auditoria cita, ainda, Nota Técnica exarada pela própria SCGE (Secretaria da Controladoria-Geral do Estado) defendendo tal inclusão. O Governo salienta que a referida Nota não chegou a produzir efeitos (sequer foi publicada), por isso não fora referendada institucionalmente pelo Governo. Alega, ademais, que a questão foi superada pela aprovação da Lei Estadual nº 16.089/2017, cujo artigo 4º declara expressamente que o credenciamento de profissionais de saúde não integrantes do quadro de servidores ou contratados por tempo determinado para a formação de cadastro de reserva, a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado, não configura substituição de servidor.



E realmente aqui é o seguinte: é uma interpretação que nós temos no que diz respeito ao artigo 18 da LRF versus uma Lei Estadual que diz, textualmente, que esse pagamento tem natureza indenizatória e, porquanto, não deve entrar no cálculo de pessoal porque assim expressa a LRF ao expurgar as verbas indenizatórias do cálculo.

Eu tenho um entendimento de que deveríamos, no momento oportuno, ter invocado a Súmula 347 para analisar a constitucionalidade dessa Lei. O fato de termos encaminhado cópia ao Ministério Público do Estado para que esse deflagrasse a Ação Direta de Inconstitucionalidade não mania este Tribunal de exercer sua competência e analisar, à luz da Súmula 347, a constitucionalidade para deixar de aplicá-la ao caso concreto.

Acho inclusive que esse processo já tramitou em julgado. Não tenho conhecimento de recurso. Então esse processo específico não tem recurso. E aí eu me vi diante da coisa administrativa que contamina naturalmente este processo aqui.

Mas entendo que, em caso concreto, este Tribunal deveria trazer para o Pleno, independentemente de ADI, para analisar, até, talvez, nas contas vindouras, a constitucionalidade que eu acho que é bastante questionável.

Acho inclusive que a natureza indenizatória é apenas o nome *iuris* dada pela legislação estadual. A lei vem, dá um nome *iuris* que, na realidade, não representa a natureza jurídica da gratificação. Eu tenho, com um grau de certeza muito grande, que se trata de natureza remuneratória. Mas, neste caso específico, vou me manter nos lindes do que o processo me apresenta. Cito aqui o processo que foi julgado, possivelmente com trânsito em julgado nesta Casa, e aí tem o velame da coisa tida como verdadeira.

DRA. GERMANA LAUREANO – PROCURADORA-GERAL:

Sr. Relator, para dar a informação a Vossa Excelência de que, de fato, já há o trânsito em julgado e que, em relação à representação que foi feita à Procuradoria Geral da República para ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade, a então Procuradora-Geral da República prestou a informação ao Ministério Público de Contas no sentido de que - com a seguinte expressão - “não se sentia animada a fazer o questionamento que foi postulado perante o Supremo Tribunal Federal”.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR – RELATOR:

Eu acho que, diante disso, nós deveremos seguir animados, trazer para o Pleno e discutir em um caso concreto a constitucionalidade dessa norma. Muito obrigado, Procuradora.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO – PRESIDENTE:

Em votação, não havendo divergência em relação ao brilhante voto dado pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo, abordando todos os temas das contas de governo do Governador Paulo Câmara, aprovado à unanimidade.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão : Não Votou

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator

