



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador Exercício 2021

Recife, 11 de outubro de 2022



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Sumário

Apresentação.....	7
Introdução.....	9
1 Conjuntura Socioeconômica.....	13
1.1 Considerações iniciais.....	13
1.2 Cenário econômico nacional.....	13
1.3 Cenário socioeconômico estadual.....	16
1.3.1 População.....	16
1.3.2 Produto Interno Bruto (PIB) e PIB <i>per capita</i> de Pernambuco.....	17
1.3.3 Balança comercial.....	20
1.3.4 Inflação.....	21
1.3.5 Mercado de trabalho.....	24
1.3.5.1 Emprego.....	24
1.3.5.2 Desemprego.....	26
1.3.5.2.1 Taxa de desocupação.....	26
1.3.5.3 Rendimento.....	29
1.3.6 Saneamento.....	30
1.3.6.1 Índice de atendimento.....	31
1.3.6.2 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede de água.....	32
1.3.6.3 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede coletora de esgotos.....	33
1.4 Cargas transportadas.....	34
1.4.1 Cargas portuárias.....	34
1.4.1.1 Movimentação total nacional.....	34
1.4.1.2 Dados comparados.....	36
1.4.1.3 Dados comparados em cargas containerizadas.....	37
1.4.2 Cargas aeroportuárias.....	39
1.4.2.1 Movimentação nacional.....	39
1.4.2.2 Dados comparados: aeroporto do Recife.....	41
1.5 Movimento de passageiros em aeroportos.....	42
1.5.1 Movimentação nacional.....	42
1.5.2 Participação de Pernambuco.....	43
1.5.3 Dados comparados do aeroporto do Recife.....	44
2 Gestão Administrativa.....	46
2.1 Estrutura administrativa do Poder Executivo.....	46
2.2 Quadro de pessoal do Poder Executivo.....	50
2.2.1 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados – 2017 - 2021.....	51
2.2.2 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos e temporários 2017 - 2021.....	52



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

2.3	Cargos efetivos.....	53
2.3.1	Cargos vagos x cargos existentes: percentual de vacância.....	55
2.3.2	Quantitativo elevado de cargos vagos em cinco órgãos da Administração Direta.....	55
2.3.3	Evolução do quantitativo de cargos efetivos vagos 2017 - 2021.....	56
2.4	Contratados por Tempo Determinado – CTD.....	57
2.5	Cargos comissionados.....	58
3	Gestão Orçamentária	62
3.1	Instrumentos de planejamento e orçamentação.....	62
3.1.1	Plano Plurianual – PPA	62
3.1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	65
3.1.3	Lei Orçamentária Anual – LOA.....	68
3.2	Balanço Orçamentário.....	79
3.2.1	Receita Orçamentária	81
3.2.2	Despesa Orçamentária.....	89
3.3	Impropriedade técnica no registro orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário (empenhamento da DOE).....	99
3.3.1	A impropriedade técnica orçamentária.....	99
3.3.2	A adequação legislativa pendente.....	102
3.3.3	O efeito de distorção nas contas do estado no exercício sob análise.....	103
3.3.4	Outros efeitos da DOE adicionais à distorção da execução orçamentária.....	104
3.4	Aplicação de recursos vinculados.....	105
3.4.1	Aplicação dos recursos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP.....	105
3.4.2	Aplicação dos recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE.....	109
3.4.3	Aplicação de recursos em ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas e combate à seca.....	110
3.5	Transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios	113
3.6	Gastos com publicidade.....	117
3.7	Precatórios.....	120
4	Gestão Financeira e Patrimonial.....	126
4.1	Consolidação de balanços e demonstrativos financeiros e patrimoniais.....	126
4.1.1	Balanço Financeiro.....	126
4.1.2	Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP	132
4.1.3	Balanço Patrimonial.....	134
4.2	Principais componentes do ativo.....	138
4.2.1	Ativo circulante.....	138
4.2.2	Ativo não circulante.....	141
4.3	Principais componentes do passivo.....	147
4.3.1	Restos a Pagar.....	147
4.3.1.1	Gestão dos Restos a Pagar no exercício.....	149
4.3.1.2	Análise conjunta dos Restos a Pagar com Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.....	153
4.3.1.3	Destinação dos saldos de resíduos de RP ao longo de 2021.....	158
4.3.2	Dívida fundada.....	159
4.3.2.1	Composição ao final do exercício.....	163



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

4.3.2.2	Movimentação ao longo de 2021.....	167
4.3.3	Provisões de Longo Prazo.....	176
4.3.3.1	Diferenciação entre déficit atuarial e passivo atuarial.....	176
4.3.3.2	Evidenciação do passivo atuarial na contabilidade estadual.....	177
4.3.3.3	Variação do passivo atuarial no exercício.....	179
4.4	Cronograma de ações para a adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais e específicos.....	181
5	Gestão Fiscal.....	183
5.1	Receita Corrente Líquida (RCL).....	184
5.2	Disponibilidade de Caixa.....	188
5.2.1	Disponibilidades líquidas na fonte Tesouro.....	197
5.2.2	Saldos de recursos desvinculados decorrentes da EC Federal nº 93/2016.....	199
5.3	Dívida Consolidada Líquida (limite geral < 200% da RCL).....	199
5.4	Operações de crédito no exercício (limites anuais de operações).....	207
5.5	Amortizações, juros e encargos da Dívida (limite < 11,5% da RCL) e capacidade de pagamento (CAPAG).....	209
5.6	Garantias e contragarantias.....	211
5.7	Despesa com pessoal.....	212
5.7.1	Exame preliminar (sobre dados divulgados).....	212
5.7.2	Observações quanto a valores e percentuais publicados.....	214
5.7.2.1	Ausência de correspondência entre os dados parciais publicados pelos Poderes e o valor consolidado.....	215
5.7.2.2	Desconsideração de parcelas de substituição de servidores no cálculo da despesa de pessoal.....	217
5.7.2.2.1	Com profissionais de saúde em atividade regular em unidades de saúde estaduais.....	218
5.7.2.2.2	Com profissionais de saúde referente a plantões extras em hospitais do estado.....	220
5.7.3	Efeitos potenciais de cada tipo de vínculo.....	221
5.8	Despesas com contratos de Parcerias Público-Privadas.....	223
5.9	Resultado Primário.....	223
5.10	Resultado Nominal.....	225
5.11	Programa de ajuste fiscal: compromissos assumidos com a União.....	225
6	Educação.....	229
6.1	Legislação.....	229
6.2	Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS).....	231
6.3	Plano Nacional de Educação 2014-2024.....	233
6.4	Plano Estadual de Educação – PEE.....	235
6.4.1	Compatibilidade do Plano Estadual de Educação com a Lei Orçamentária Anual de 2021.....	236
6.5	Lei de responsabilidade educacional do Estado de Pernambuco e Pacto pela Educação....	237
6.6	Indicadores educacionais.....	238
6.6.1	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.....	239
6.6.2	Evolução do Indicador de Rendimento e das notas do Saeb e Ideb.....	242
6.6.3	Análise do desempenho de Pernambuco no Saeb.....	244



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

6.6.4	Taxas de Rendimento Escolar.....	248
6.6.5	Taxa de Distorção Idade-Série.....	254
6.7	Planejamento governamental para área de educação.....	255
6.8	Financiamento estadual da educação.....	256
6.8.1	Principais fontes de financiamento da educação.....	258
6.9	Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino.....	260
6.10	Verificação da aplicação dos recursos no ensino básico.....	264
6.10.1	Salário-Educação.....	264
6.10.2	Aplicação dos recursos do Fundeb.....	266
6.10.3	Complementação da União no contexto da Lei Federal nº 14.113/2020.....	268
6.10.4	Da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb.....	269
6.10.5	Do saldo dos recursos do Fundeb.....	272
6.11	Informações adicionais sobre o ensino básico.....	273
6.11.1	Matrículas na rede estadual.....	273
6.11.2	Unidades de ensino.....	274
6.11.3	Quadro do corpo docente da rede pública estadual de ensino em 2021.....	275
6.11.4	Vencimento inicial da carreira de professor nas unidades da federação.....	277
6.12	Alimentação escolar.....	279
6.12.1	Fornecimento da merenda escolar.....	280
6.12.2	Fornecimento de cartão de auxílio-alimentação aos alunos da rede estadual.....	283
6.13	Transporte escolar.....	284
6.13.1	Programa de Transporte Escolar – PETE do Governo de Pernambuco.....	284
6.14	Informações sobre o ensino superior.....	286
6.14.1	Quadro de docentes efetivos e Contratados por Tempo Determinado – CTD da UPE..	287
6.14.2	Quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação por unidade de educação.....	289
7	Saúde.....	291
7.1	Sistema Único de Saúde (SUS).....	291
7.2	Cenário do SUS em Pernambuco.....	292
7.2.1	Rede de estabelecimentos de saúde.....	292
7.2.2	Morbidade hospitalar do SUS em Pernambuco.....	293
7.3	Plano Estadual de Saúde, Programação Anual de Saúde e Relatório Anual de Gestão.....	295
7.4	Prevalência e incidência de algumas doenças em Pernambuco.....	300
7.5	Rede estadual de saúde.....	312
7.6	Financiamento da saúde no estado e utilização dos recursos.....	316
7.6.1	Fontes de financiamento.....	316
7.6.2	Repasse financeiro para hospitais próprios	317
7.6.3	Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à saúde.....	317
7.6.3.1	Formação da base de cálculo.....	318
7.6.3.2	Aplicação dos recursos.....	318
7.7	Quantitativos de leitos hospitalares e equipamentos de saúde e sua distribuição interna no estado.....	322
7.7.1	Quantitativos de leitos hospitalares em Pernambuco.....	322
7.7.1.1	Leitos hospitalares disponibilizados para tratamento da COVID-19.....	326
7.7.1.2	Grau de concentração de leitos hospitalares.....	327
7.7.2	Quantitativos de equipamentos de saúde em Pernambuco.....	330



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

7.7.2.1	Parâmetros SUS.....	331
7.7.2.2	Grau de concentração de equipamentos de saúde.....	332
8	Segurança Pública.....	335
8.1	Introdução.....	335
8.2	Despesas efetuadas na função segurança pública.....	337
8.3	Financiamento estadual da segurança pública.....	344
8.4	Dados estatísticos referentes à segurança pública.....	344
8.4.1	Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.....	345
8.4.2	Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP.....	350
8.4.3	Mortes Violentas Intencionais – MVI por unidades da federação.....	354
8.5	Violência contra a mulher.....	359
8.6	Banco de perfis genéticos.....	363
9	Previdência dos Servidores Públicos do Estado.....	367
9.1	Considerações iniciais.....	367
9.1.1	Contextualização nacional.....	368
9.1.2	O Sistema Estadual de Previdência a partir da operação do FUNAPREV.....	373
9.1.3	A implantação de novas alíquotas e aguardo de regramento para concessão de novas aposentadorias.....	375
9.1.4	A retirada do atributo previdenciário à relação entre Estados e seus militares e o efeito atuarial decorrente.....	377
9.2	Análise financeira do RPPS/PE e do SPSM.....	382
9.3	Análise atuarial do RPPS/PE.....	390
9.3.1	Hipóteses atuariais e tábuas biométricas.....	390
9.3.2	Estatísticas da massa.....	394
9.3.3	Evolução quantitativo-financeira de servidores e beneficiários.....	401
9.3.4	Ausência de elaboração de Balanço atuarial em 31.12.2021.....	403
9.3.5	Projeções atuariais de dez/2021 (aplicáveis ao período futuro 2022/2097).....	405
9.3.5.1	FUNAFIN.....	406
9.3.5.2	FUNAPREV.....	407
9.3.5.3	Sistema de Proteção Social de Militares – SPSM.....	409
9.3.5.4	Consolidado.....	411
9.3.6	Aferição da efetividade das últimas projeções realizadas.....	412
9.4	Avaliação do sistema de previdência estadual, incluídas as contas do SPSM.....	414
10	Terceiro Setor.....	421
10.1	Considerações iniciais.....	421
10.2	Organizações Sociais.....	422
10.2.1	Qualificação e renovação da titulação.....	422
10.2.2	Situação da vigência da titulação das Organizações Sociais.....	423
10.2.3	Repasse financeiro para Organizações Sociais em 2021.....	426
10.2.4	Evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais.....	432
10.2.5	Atendimentos nas Unidades de Saúde exclusivas para tratamento da COVID-19 em 2021.....	433
10.2.6	Contabilização dos Repasses Financeiros para Organizações Sociais.....	437
10.3	Outros repasses financeiros para entidades do Terceiro Setor.....	438



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

10.4	Fiscalização e monitoramento dos instrumentos de pactuação do Estado com as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	439
11	Transparência.....	442
11.1	Introdução.....	442
11.2	Índices de transparência.....	446
11.3	Transparência na Gestão Fiscal.....	447
11.4	Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI).....	450
11.5	Disponibilização de informação em Dados Abertos.....	452
11.6	Transparência das Organizações Sociais.....	456
11.7	Transparência na execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).....	459
11.8	Transparência dos gastos com a pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde, no ano de 2020, devido ao surgimento da Covid-2019.....	460
12	Quadro Resumo do Cumprimento dos Limites.....	462
13	Monitoramento das Recomendações.....	464
13.1	Gestão orçamentária.....	464
13.2	Educação.....	465
13.3	Saúde.....	467
13.4	Quadro de pessoal.....	471
13.5	Precatório.....	472
13.6	Previdência.....	473
13.7	Gestão fiscal.....	474
13.8	Nova contabilidade aplicada ao setor público.....	477
13.9	Terceiro Setor.....	481
13.10	Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.....	482
13.11	Monitoramento da execução orçamentária: indicadores de programa do PPA.....	483
13.12	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal.....	485
13.13	Emendas parlamentares.....	486
13.14	Segurança pública.....	487
13.15	Transparência.....	488
13.16	Considerações finais.....	489
14	Achados e Encaminhamentos	491
14.1	Principais Achados.....	491
14.2	Propostas de Encaminhamento.....	509
14.2.1	Recomendações.....	509



Apresentação

A Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2021 foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício nº 145/2022-GG/PE, datado de 04 de abril de 2022, dentro, portanto, do prazo regulamentar de 60 dias após a abertura da sessão legislativa¹, em cumprimento ao disposto no artigo 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional 30/2007.

A Presidência da Assembleia Legislativa comunicou a este Tribunal a inserção da prestação de contas no sistema e-TCEPE em 19/04/2022, por meio do Ofício ALEPE nº 150/2022, ocasião em que foi autuado o processo sob o número 22100604-7, tendo como relatora designada a Conselheira Teresa Duere.

Dentre os documentos que compõem o processo de prestação de contas encontra-se o Balanço Geral do Estado, que consolida as contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

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

Não obstante a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas do governo, os relatórios técnicos, ao longo dos anos, têm 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, cumprindo a missão institucional do Tribunal de Contas: “Desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, estimulando o exercício da cidadania”.

A análise da prestação de contas do Governo do Estado, exercício 2021, foi realizada pela Gerência de Auditoria dos Poderes e da Previdência – GEPP, unidade integrante do Departamento de Controle Estadual – DCE, vinculado à Diretoria de Controle Externo – DEX. A equipe designada para proceder à análise da prestação de contas foi composta pelos servidores relacionados a seguir:

Alexsandro Fonseca de Oliveira
Daniel Duarte Baracho
Gilson Castelo Branco de Oliveira;
Ivna Maria Lacerda Borges de Sá;
Luís Fernando de Deus Baptista Barcellos;

¹ A abertura da sessão legislativa do ano de 2022 ocorreu em 01/02/2022. A data limite para a entrega da Prestação de Contas do Governador foi de 04/04/2022, primeiro dia útil após o término do prazo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Luís Filipe Auto Gomes;
Nicomedes Lopes do Rêgo Filho;
Raquel Alves de Moura;
Regina Carneiro;
Riva Vasconcelos Santa Rosa.

O trabalho de análise das Contas do Governo foi realizado a partir de processo de coleta de informações e verificações de sua consistência quando aplicável, tendo como base as rotinas de trabalho desenvolvidas pela Gerência de Auditoria dos Poderes e da Previdência – GEPP, que acompanha, de forma sistemática, os principais aspectos da administração estadual.



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Introdução

O trabalho ora apresentado, em forma de relatório técnico, tem por objetivo analisar a prestação de contas do governo do Estado, relativa ao exercício de 2021, sob os aspectos contábil, orçamentário, financeiro e operacional, como determina a Constituição Federal no seu artigo 70, combinado com o artigo 71, inciso I.

A referida prestação de contas é examinada a partir dos demonstrativos contábeis apresentados no Balanço Geral do Estado (anexos da Lei 4.320/64, demonstrativos da lei orçamentária e suas alterações, relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal) com os dados definitivos do exercício e informações complementares.

O relatório técnico está estruturado em capítulos, onde se busca abordar aspectos das gestões fiscal, orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa, incluindo também aferição de cumprimento das ações de transparência da gestão estadual, bem como análise nas áreas de educação, saúde, segurança pública, previdência e ainda as relações do Estado com organizações do terceiro setor, a fim de permitir uma visão mais ampla da gestão estadual.

O primeiro capítulo, Conjuntura Socioeconômica, contextualiza o presente trabalho nos cenários estadual e nacional, sendo ali apresentados indicadores econômicos e sociais do Estado de Pernambuco, em comparação, quando aplicável, aos dos demais Estados da federação e do Brasil.

No capítulo Gestão Administrativa será apresentada inicialmente a composição da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco no exercício de 2021. Em seguida, será procedida a análise do quadro de pessoal permanente e temporário do Poder Executivo com o objetivo de quantificar e comparar as principais modificações ocorridas no exercício de 2021 em comparação ao exercício anterior. Ao final, serão enfocados os cargos efetivos e comissionados.

No capítulo relativo à Gestão Orçamentária são analisados os instrumentos de planejamento e orçamentação e a compatibilidade entre eles, bem como as alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal e de Investimentos. Quanto à execução dos orçamentos, é analisado o balanço orçamentário, o comportamento das principais receitas que integram a arrecadação estadual, bem como as despesas mais relevantes e suas fontes de financiamento, segundo suas classificações, funcional e econômica. Excetuando-se as vinculações de recursos de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações de saúde, que são analisadas em capítulos específicos, o capítulo apresenta a verificação das demais vinculações de recursos de ordem legal e constitucional (recursos destinados ao combate à seca, ciência e tecnologia, bem como as aplicações dos recursos da CIDE combustíveis e do FECEP). Também são tratadas as despesas voltadas à publicidade em todas as suas finalidades. Por fim, são analisados os precatórios de responsabilidade do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O capítulo da Gestão Financeira e Patrimonial, por sua vez, apresenta o Balanço Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais, analisando o comportamento do fluxo financeiro e a apuração do déficit/superávit financeiro do exercício, bem como do resultado patrimonial. Também é efetuada análise da representatividade dos saldos dos principais grupos de contas patrimoniais que integram o Balanço Patrimonial. Destes grupos, em especial, é objeto de análise a evolução da dívida ativa do Estado e, dentre as obrigações, o comportamento da dívida consolidada do Estado, como também os principais fatores que influenciam o estoque da dívida, sua natureza e os principais credores.

Ainda no capítulo de Gestão Financeira e Patrimonial é efetuada análise dos Restos a Pagar, quer quanto ao volume de inscrições ao final de 2021, quer quanto ao pagamento e cancelamento, ao longo do exercício, de Restos a Pagar de competências anteriores. Merece destaque, nesse contexto, o retorno da prática de inscrição de valores em Restos a Pagar não Processados, bem como a análise conjunta de Restos a Pagar inscritos ao término de 2021 conjugados com as Despesas de Exercícios Anteriores processadas no início do exercício subsequente (2022).

Já o capítulo de Gestão Fiscal trata de verificar o cumprimento, pelo Estado, dos requisitos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da análise dos seus Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos seus Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Destaca-se a análise do saldo das disponibilidades financeiras existentes ao final do exercício de 2021 em confronto com as obrigações de curto prazo, o percentual de comprometimento da RCL com as despesas com pessoal, bem como o cumprimento ou não, pelo Estado, dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para operações de crédito, dívida consolidada e concessão de garantias e contragarantias. Adicionalmente, foi efetuada análise de cumprimento de metas fiscais exigidas do Estado em razão do Programa de Readequação e Ajuste Fiscal celebrado ante a União em 1997 e mantido em vigor ao longo do exercício sob análise.

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

O capítulo de Educação traz o resultado de alguns indicadores educacionais, que permitem avaliar a qualidade do ensino das escolas estaduais. Será demonstrado o resultado do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) que traz informações de desempenho dos estudantes nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, assim como informações sobre a taxa de rendimento escolar, calculada com base em indicadores que avaliam o aproveitamento e frequência dos estudantes ao final de um ano letivo (Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono). Também são trazidas informações acerca da distorção Idade-Série, financiamento da educação, quantitativo de escolas, quantitativo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de alunos, dentre outras informações que complementam a visão geral de atuação do estado na área de educação.

Em relação ao capítulo de Saúde serão demonstrados os dados da cobertura vacinal no Estado, em 2021, para quatro vacinas: Pentavalente 3ª dose, Pneumocócica 2ª dose, Poliomielite 3ª dose e Tríplice Viral 1ª dose. Será trazido, ainda, neste capítulo o comportamento das doenças transmitidas pelo mosquito Aedes Aegypt e a incidência da tuberculose pulmonar no Estado.

Foram agregadas informações acerca do impacto proporcionado pelo cenário pandêmico deflagrado em todo o país a partir de meados de março/2020, em decorrência do vírus SARS COVID-19. São trazidas informações sobre o número de casos confirmados no Estado de Pernambuco, bem como o número de testes realizados, o número de pessoas recuperadas e o número de óbitos ocorridos, em 2021.

Ainda sobre a COVID-19, é demonstrada a posição do Estado de Pernambuco frente aos demais estados da Região Nordeste no tocante ao número de casos confirmados e óbitos. Também são demonstrados os recursos aplicados no enfrentamento da doença.

No capítulo Segurança Pública são trazidas informações acerca dos gastos efetuados nesta área, bem como apresentados indicadores acerca da criminalidade no estado de Pernambuco.

O capítulo Previdência dos Servidores Públicos Estaduais trata da análise financeira e atuarial dos dois fundos previdenciários existentes no Estado de Pernambuco: o FUNAFIN e o FUNAPREV. Ainda neste capítulo é feita uma análise do Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM, que, embora tenha perdido a titulação “previdenciária”, tem insuficiência financeira anual arcada pelo Estado. O comparativo do Resultado Previdenciário do Exercício com os resultados verificados em exercícios anteriores passa, a partir de 2021, a considerar a supressão dos resultados do SPSM na conta previdenciária estadual. Da mesma forma, as projeções atuariais, segregadas em três partes, também passam a requerer análise sistemática no que tange às provisões de longo prazo a serem efetuadas pelo estado.

Por sua vez, o capítulo do Terceiro Setor enfoca precipuamente as Organizações Sociais de Saúde (OSS) e as Organizações Sociais das demais áreas, abordando a qualificação e renovação da titulação dessas organizações, os repasses financeiros efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para essas organizações sociais, por meio de contrato de gestão, bem como outros repasses efetuados para entidades do Terceiro Setor referente à prestação de serviço complementar de saúde.

O capítulo de Transparência fornece uma análise sobre as informações públicas que estão presentes no Portal de Acesso à Informação e no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como apresenta as metodologias criadas pela Controladoria Geral da União – CGU e pelo Ministério Público Federal – MPF, para aferir a transparência pública das



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

informações disponibilizadas, denominadas *Escala Brasil Transparente (EBT)* e o *Ranking Nacional de Transparência*, respectivamente.

Destacam-se ainda neste capítulo, as análises do nível de transparência das informações disponibilizadas pelas Organizações Sociais e da execução do Plano Plurianual e Lei Orçamentária do Poder Executivo Estadual.

No capítulo seguinte, Monitoramento das Recomendações, são apresentadas as recomendações emanadas do Parecer Prévio, referente à prestação de contas do exercício de 2017 encaminhadas ao Governo do estado de Pernambuco e as respectivas ações/justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quando da Prestação de Contas do Governador – exercício 2021.

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



1 Conjuntura Socioeconômica

1.1 Considerações iniciais

O presente capítulo tem por objetivo apresentar alguns indicadores econômicos e sociais do estado de Pernambuco, comparando-os com os das demais unidades da federação e com indicadores nacionais.

Será feita uma breve análise do cenário econômico brasileiro e uma análise um pouco mais detalhada do cenário socioeconômico do estado de Pernambuco.

Para tal, serão abordados indicadores de produção, investimento, população, balança comercial, inflação, mercado de trabalho, desigualdade de renda e saneamento. Na presente análise foram utilizados os dados oficiais disponíveis.

1.2 Cenário econômico nacional

No âmbito nacional, os indicadores analisados são o Produto Interno Bruto – PIB, Taxa de Investimento e a Taxa de Poupança Bruta. Além desses, quando da análise do cenário socioeconômico estadual (item 1.3 do presente relatório), são apresentados também dados nacionais de população, inflação, mercado de trabalho e saneamento.

Produto Interno Bruto Nacional

O Produto Interno Bruto – PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa dada região, durante determinado período de tempo, descontadas as despesas com insumos e serviços e somados os impostos sobre produtos líquidos de subsídios.

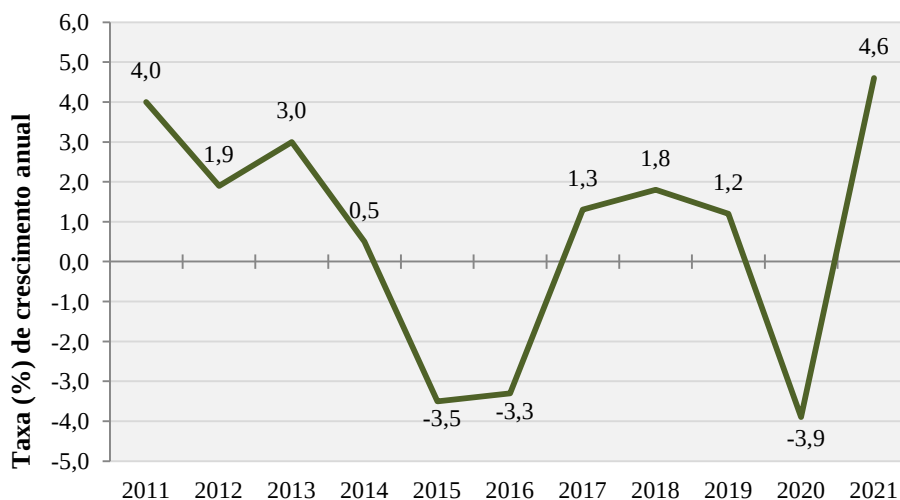
Segundo dados do IBGE, o PIB nacional em 2021 cresceu 4,6% em relação ao ano anterior. No acumulado do ano, o PIB totalizou R\$ 8.679,5 bilhões em valores correntes, dos quais R\$ 7.388,9 bilhões se referem ao Valor Adicionado (VA) a preços básicos e R\$ 1.290,6 bilhões aos Impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios. Considerando o VA das atividades no ano, a Agropecuária registrou R\$ 598,1 bilhões, a Indústria R\$ 1.636,8 bilhões e os Serviços R\$ 5.154,0 bilhões.

Em decorrência deste crescimento, o PIB per capita alcançou R\$ 40.688,1 (em valores correntes), em 2021, um avanço (em termos reais) de 3,9% em relação a 2020. O PIB per capita é definido como a divisão do PIB pelo número de habitantes, assim mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais, entre outros estudos.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do PIB nacional no período entre 2011 e 2021.



PIB nacional: Variação anual (2011-2021)



Fonte: IBGE.

Segundo o IBGE, em 2021, a alta do PIB resultou do aumento de 4,3% do Valor Adicionado a preços básicos e de 6,4% no volume dos Impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios. O resultado do Valor Adicionado neste tipo de comparação refletiu o desempenho das três atividades que o compõem: Agropecuária (-0,2%), Indústria (4,5%) e Serviços (4,7%).

Com relação à Agropecuária, a variação negativa em volume do Valor Adicionado (-0,2%) resultou do fraco desempenho de algumas culturas da lavoura e da pecuária, impactadas principalmente pelas condições climáticas adversas (estiagem prolongada e geadas). Assim, apesar do crescimento anual da produção de soja (11,0%), destaca-se a queda nas estimativas de produção das culturas de cana de açúcar (-10,1%), milho (-15,0%) e café (-21,1%), bem como de produção dos bovinos e de leite.

Na Indústria (4,5%), ressalta-se o desempenho positivo da atividade Construção que subiu 9,7% em 2021, após cair -6,3% no ano anterior. A atividade Indústrias de Transformação (4,5%) também apresentou uma expansão, sendo esta influenciada, principalmente, pela alta em: fabricação de máquinas e equipamentos; metalurgia; fabricação de outros equipamentos de transporte; e fabricação de produtos minerais não-metálicos; indústria automotiva. Quanto à atividade de Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos (-0,1%), verifica-se uma estabilidade em relação a 2020, apesar de a crise hídrica ter afetado negativamente o desempenho da atividade no ano de 2021. As Indústrias Extrativas, por sua vez, apresentaram crescimento de 3,0% devido à alta na extração de minério de ferro.

Das atividades que compõem os Serviços, todas apresentaram variação positiva, são elas: Informação e comunicação (12,3%), Transporte, armazenagem e correio (11,4%), Outras atividades de serviços (7,6%), Comércio (5,5%), Atividades



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcpe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

imobiliárias (2,2%), Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social (1,5%) e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados (0,7%).

Entre os componentes da demanda interna, houve crescimento na Despesa de Consumo das Famílias (3,6%), na despesa de Consumo do Governo (2,0%) e na Formação Bruta de Capital Fixo (17,2%). Com relação ao setor externo, as Exportações de Bens e Serviços cresceram 5,8%, assim como as Importações de Bens e Serviços subiram 12,4%.

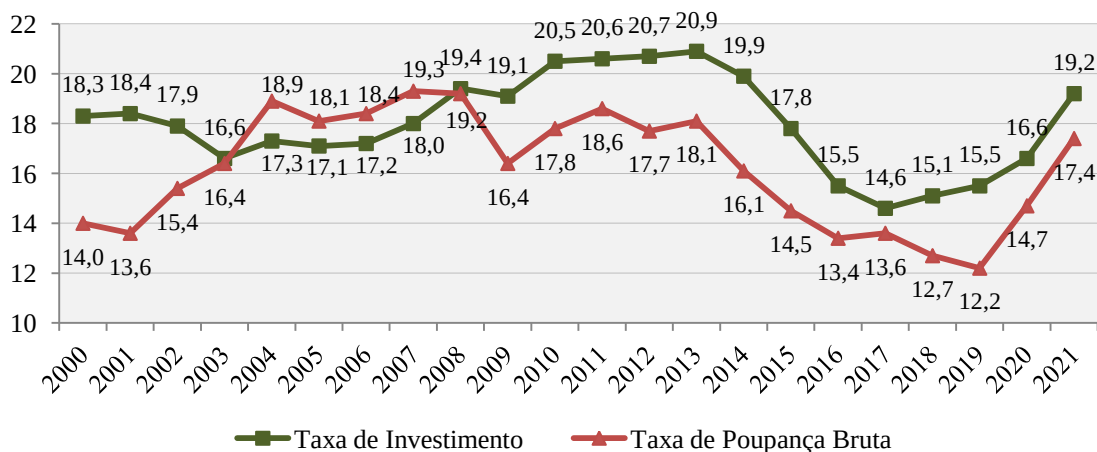
Taxa de Investimento e Taxa de Poupança Bruta

Outros indicadores relevantes são a Taxa de Investimento e a Taxa de Poupança Bruta. A primeira é medida pela relação entre Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e o Produto Interno Bruto (PIB), na qual a FBCF registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos.

Já a Taxa de Poupança Bruta é aferida pela parcela da renda disponível bruta que não é gasta em consumo final em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

O gráfico a seguir apresenta os dados do investimento e da poupança como porcentagem do PIB, no período de 2000 a 2021.

Taxa de Investimento e Taxa de Poupança Bruta (%) do PIB



Fonte: IBGE.

Observa-se que a taxa de investimento no ano de 2021 foi de 19,2% do PIB, acima do observado no ano anterior (16,6%). A taxa de poupança foi de 17,4% em 2021 (ante 14,7% no ano anterior).



1.3 Cenário socioeconômico estadual

1.3.1 População

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, por meio do Censo Demográfico 2010, apresentou dados da população brasileira que serão comentados a seguir.

No referido ano, a população brasileira era de 190.755.799 habitantes, dos quais 84,36% residiam na zona urbana e 15,64% na zona rural. A Região Nordeste, por sua vez, tinha uma população de 53.081.950 habitantes, representando 27,82% da população nacional. Também é uma população predominantemente urbana, com 73,13% do seu total residindo na zona urbana e 26,87% na zona rural.

Com relação aos dados populacionais de Pernambuco, a tabela demonstra a evolução da população, com base nos censos realizados pelo IBGE, desde 1940 até 2010.

Evolução da População de Pernambuco			
Ano	Urbana	Rural	Total
1940	787.808	1.900.432	2.688.240
1950	1.167.400	2.227.785	3.395.185
1960	1.856.689	2.280.211	4.136.900
1970	2.810.843	2.349.797	5.160.640
1980	3.783.264	2.358.729	6.141.993
1991	5.051.654	2.076.201	7.127.855
2000	6.058.249	1.860.095	7.918.344
2010	7.052.210	1.744.238	8.796.448

Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM.

Observa-se que, até a década de 60, a população pernambucana residia em sua maioria na zona rural. A partir da década de 70 a população do Estado passou a ser preponderantemente urbana. Verifica-se ainda que em 2010 a população total era de 8.796.032 habitantes, correspondendo a 16,57% da população nordestina e 3,12% da população nacional.

Ainda segundo o IBGE, a população total de Pernambuco estimada para 2021 foi de 9.674.793¹ (nove milhões, seiscentos e setenta e quatro mil e setecentos e noventa e três) habitantes, que representa 16,77% da população total estimada da Região Nordeste (57.667.842) e 4,53% da população total estimada do Brasil 213.317.639, para 2021.

¹ Diferença de 456 pessoas entre os Estados de Alagoas e Pernambuco com relação à Projeção da População para o Brasil e Unidades da Federação 2021, para o ano de 2021, em virtude de alteração de limites entre municípios na fronteira interestadual. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>

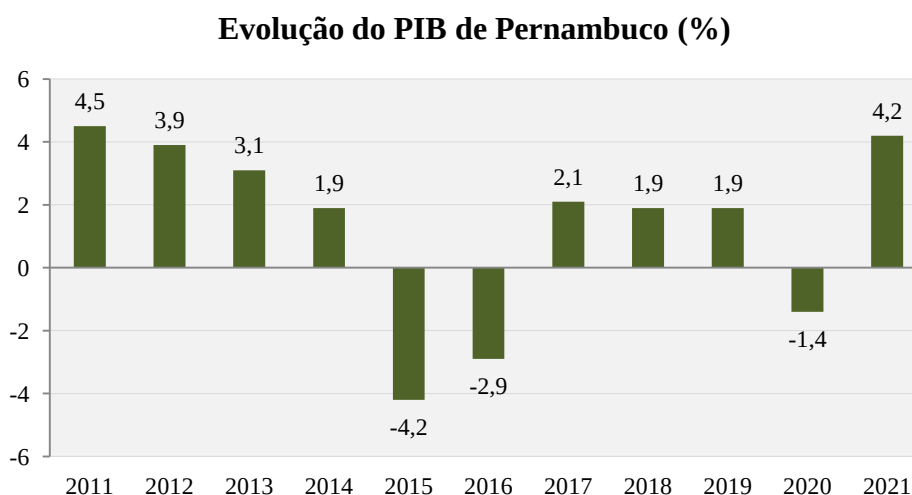


1.3.2 Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* de Pernambuco

A economia pernambucana apresentou um crescimento de 4,2%² do seu PIB em 2021, um incremento menos acentuado do que o da economia nacional no ano, já que o índice do PIB brasileiro foi de 4,6%. Segundo estimativas da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), o PIB pernambucano totalizou, em 2021, R\$ 233,4 bilhões em valores correntes.

De acordo com a Agência CONDEPE/FIDEM, o cenário econômico pernambucano tem se recuperado satisfatoriamente, diante das políticas públicas adotadas pelo governo de enfrentamento à pandemia do COVID.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do PIB estadual de 2011 a 2021:



Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM.

Ainda segundo a Agência CONDEPE/FIDEM, os setores que influenciam os resultados trouxeram os seguintes índices: agropecuária (5,0%), indústria (3,7%) e os serviços (4,3%).

O quadro a seguir faz um comparativo entre a evolução do PIB nacional e do PIB estadual no período de 2011 a 2021.

Evolução do PIB (%)		
Ano	Brasil	Pernambuco
2011	4,0	4,5
2012	1,9	3,9
2013	3,0	3,1
2014	0,5	1,9
2015	-3,5	-4,2

² Sistema de Contas Regionais, Agência CONDEPE/FIDEM e IBGE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

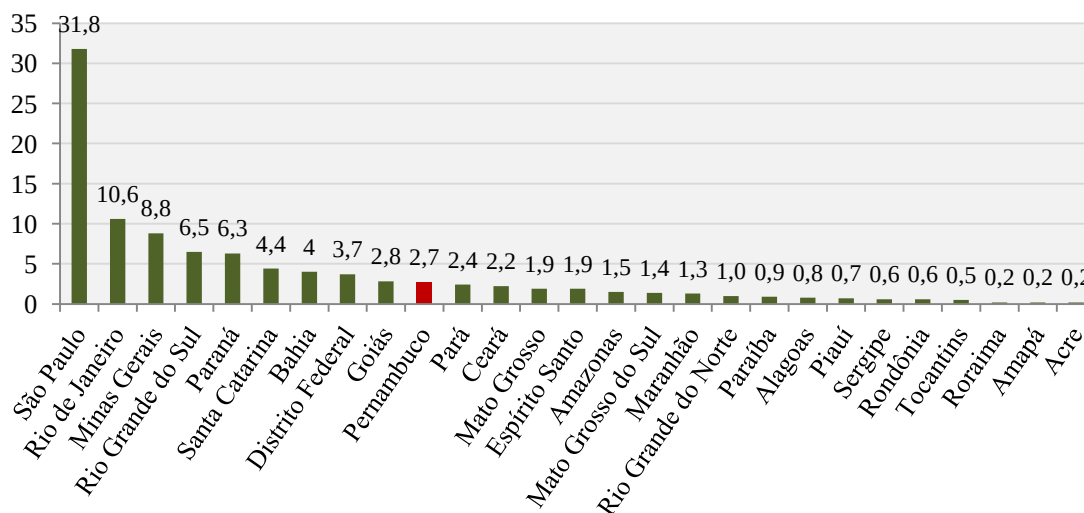
Evolução do PIB (%)		
Ano	Brasil	Pernambuco
2016	-3,3	-2,9
2017	1,3	2,1
2018	1,8	1,9
2019	1,2	1,9
2020	-3,9	-1,4
2021	4,6	4,2

Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM.

Observa-se que houve contração das economias pernambucana e nacional em 2015, 2016 e 2020. Quanto ao restante do período analisado, a economia pernambucana apresentou majoritariamente taxa de crescimento superior à da economia nacional, com exceção dos resultados de 2021.

A seguir tem-se a representatividade das Unidades da Federação no Produto Interno Bruto – PIB nacional, referente ao ano de 2019, que são os mais atualizados, conforme dados do IBGE.

Participação das UFs no PIB Nacional 2019 (%)



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.³

Pernambuco se manteve na décima posição no ranking nacional, com a participação no PIB nacional menor que a de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Bahia, Distrito Federal e Goiás. Dentre os

³ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=publicacoes>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

estados integrantes da região Nordeste, Pernambuco ficou com a segunda posição, ficando atrás apenas do estado da Bahia.

Ressalte-se, contudo, que quando o PIB é relativizado à população (PIB per capita), os dados mais recentes divulgados pelo IBGE (2019) mostram que Pernambuco aparece na 17ª posição nacional, à frente de todos os demais estados da região Nordeste, bem como dos estados do Amapá e Acre (Região Norte), conforme ilustrado no quadro abaixo:

PIB per capita por estado (aferição mais recente)

Unidade da Federação	Última aferição (2019) em R\$ mil/habitante
DF	90.742,75
SP	51.140,82
RJ	45.174,08
SC	45.118,41
RS	42.406,09
PR	40.788,77
MT	40.787,32
MS	38.482,83
ES	34.177,05
MG	30.794,04
GO	29.732,40
RO	26.497,12
AM	26.101,72
TO	25.021,80
RR	23.593,84
PA	20.734,60
PE	20.702,30
AP	20.688,21
RN	20.342,11
BA	19.716,21
SE	19.441,23
CE	17.912,17
AC	17.722,41
AL	17.667,79
PB	16.919,84
PI	16.125,00
MA	13.757,94

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.⁴

⁴ Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101873_informativo.pdf



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Embora seja visível do quadro acima que as regiões Norte e Nordeste formem um segundo bloco de economias dentro do país (visto que os PIB per capita dos 16 estados que as compõem ocupam as 16 últimas posições no cenário nacional) necessário pontuar que comparativamente entre os anos de 2002 e 2019 (dezesseis anos, portanto), Pernambuco avançou duas posições no ranking acima, tendo ultrapassado os PIBs *per capita* dos estados de Sergipe e Acre nesse interstício.

1.3.3 Balança comercial

Outro indicador relevante é a balança comercial do estado de Pernambuco. O quadro e o gráfico a seguir foram elaborados a partir de dados da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC⁵, bem como da base de dados do Estado de Pernambuco⁶. Eles retratam a série histórica da balança comercial pernambucana (importações x exportações) no período entre 2011 e 2021.

US\$ MILHÕES FOB⁷

Balança Comercial de Pernambuco			
Ano	Exportação	Importação	Saldo
2011	1.198,96	5.534,26	-4.335,30
2012	1.319,97	6.595,54	-5.275,57
2013	1.991,53	6.811,44	-4.819,91
2014	943,81	7.333,08	-6.389,27
2015	1.046,58	5.066,60	-4.020,02
2016	1.417,81	4.449,30	-3.031,49
2017	1.961,88	5.703,99	-3.742,11
2018	1.995,43	6.505,78	-4.510,35
2019	1.466,34	5.091,99	-3.625,65
2020	1.578,86	3.452,90	-1.874,04
2021	2.112,30	6.638,10	-4.525,80

Fonte: MDIC/SECEX.

<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

⁵ Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

⁶ Disponível em:

http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=621&CodInformacao=267&Cod=3

⁷ Valores de importação e exportação avaliados a preços FOB (excluindo as despesas com fretes e seguros).

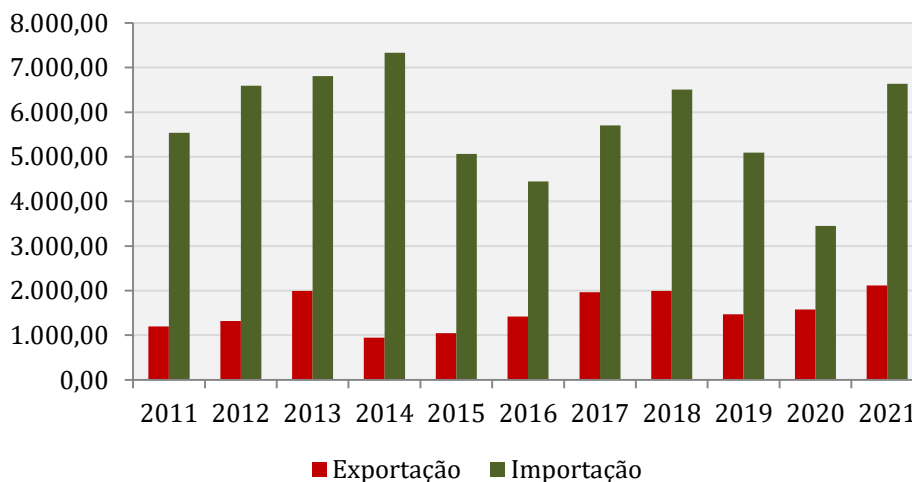


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Balança Comercial de Pernambuco



Fonte: MDIC/SECEX e Base de Dados do Estado de Pernambuco.

Observa-se que a balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado. Entretanto, visualiza-se, no período de 2015 a 2018, após redução significativa ocorrida em 2014, aumento das exportações e, no período de 2015 a 2016, redução significativa das importações.

Em 2017 e 2018, houve aumento significativo de importações, ficando bem distante a ocorrência de superávit. Após redução em 2019 e 2020, as importações aumentaram em 92,25% em 2021, quando comparado ao ano anterior. Já as exportações se encontram em ascendência desde 2019, tendo aumentado 33,79% em 2021 com relação ao ano anterior.

Em 2021, o déficit na balança comercial foi da ordem de US\$ 4,5 bilhões, superior ao de 2020, que foi da ordem de US\$ 1,8 bilhões.

1.3.4 Inflação

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, corresponde ao índice usado para medir a inflação oficial do País, tendo em vista ter sido escolhido como parâmetro para a sistemática de “metas para a inflação”⁸.

O IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de

⁸ O Decreto Federal nº 3.088, de 21 de junho de 1999, estabeleceu a sistemática de “metas de inflação” como diretriz para a fixação do regime de política monetária. A Resolução do Banco Central nº 2.744, de 28 de junho de 2000, estabeleceu que o IPCA é o índice de preços relacionado às metas de inflação.

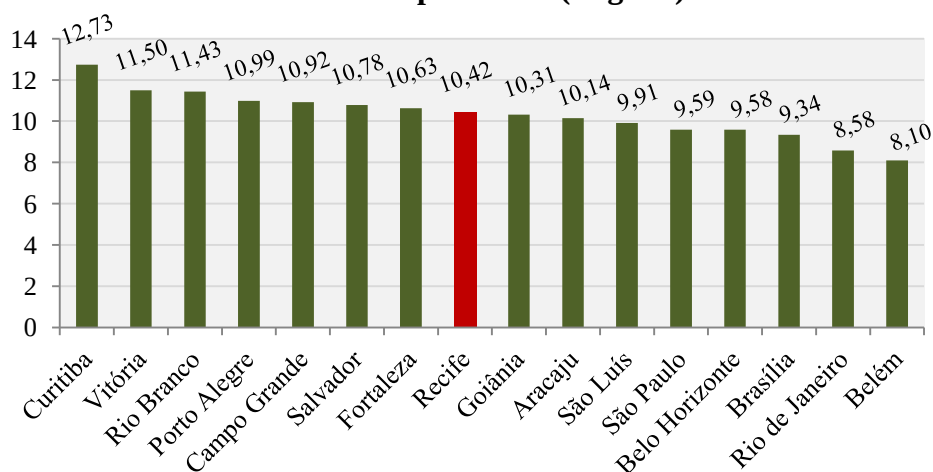


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

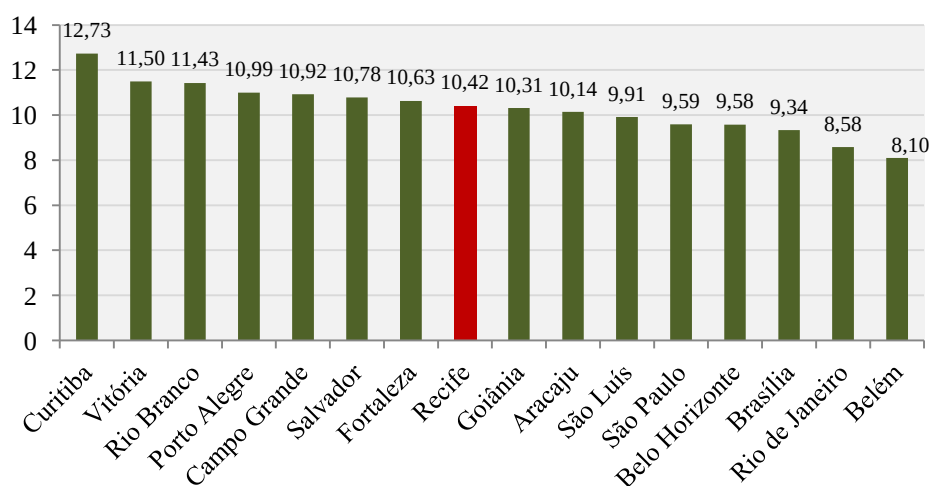
rendimentos. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC, as quais são: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia, Campo Grande, Rio Branco, São Luís e Aracaju.

O gráfico a seguir compara o IPCA por áreas (regiões) de abrangência, referente ao ano de 2021.

IPCA 2021 por Áreas (Regiões)



IPCA 2021 por Áreas (Regiões)



Fonte: IBGE.⁹

⁹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?edicao=32709&t=publicacoes>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

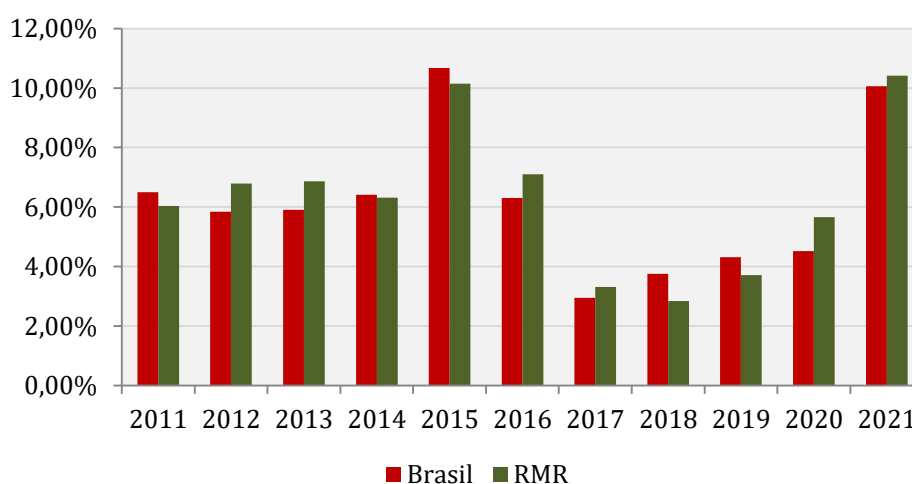
Verifica-se que as Regiões Metropolitanas de Curitiba (12,73%) e de Vitória (11,50%) foram as que apresentaram o maior índice de inflação, em 2021, dentre as regiões pesquisadas. A Região Metropolitana do Recife - RMR apresentou um IPCA de 10,42%, em 2021, superior ao índice de 5,66% apurado em 2020.

A tabela e o gráfico a seguir comparam a inflação medida na Região Metropolitana do Recife – RMR e no Brasil pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, no período de 2011 a 2021.

IPCA		
Ano	Brasil	RMR
2011	6,50%	6,04%
2012	5,84%	6,79%
2013	5,91%	6,86%
2014	6,41%	6,32%
2015	10,67%	10,15%
2016	6,30%	7,10%
2017	2,95%	3,31%
2018	3,75%	2,84%
2019	4,31%	3,71%
2020	4,52%	5,66%
2021	10,06%	10,42%

Fonte: IBGE.

IPCA - Brasil e RMR (2011 a 2021)



Fonte: IBGE.

Observa-se que, na série histórica retratada pelo gráfico, há dois picos de inflação medida pelo IPCA. O primeiro ocorreu no ano de 2015, tanto para o Brasil,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

apresentando taxa de 10,67%, quanto para a RMR, apresentando taxa de 10,15%. Já o segundo se deu em 2021, sendo o IPCA na RMR de 10,42%, tendo ficado inclusive acima da inflação nacional, a qual chegou a 10,06%.

1.3.5 Mercado de trabalho

1.3.5.1 Emprego

Com base nos dados do Novo Caged¹⁰ (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o emprego celetista no Brasil apresentou expansão em 2021, registrando saldo positivo de 2.730.597 postos de trabalho. Nesse mesmo ano, a Região Nordeste foi responsável pelo ganho de 474.578 empregos formais, dos quais 89.697 empregos foram do saldo de Pernambuco.

A tabela abaixo apresenta um comparativo dos saldos entre admissões e desligamentos nas regiões geográficas brasileiras.

Saldos entre admissões e desligamentos ocorridos, em 2020, por Região Geográfica					
Nordeste	Sudeste	Norte	Sul	Centro-Oeste	Brasil
474.578	1.349.692	154.667	480.771	263.304	2.730.597 ¹¹
17,38%	49,43%	5,66%	17,61%	9,64%	100%

Fonte: Novo Caged – SEPRT/ME.
<http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>

Pela análise da tabela acima, verifica-se que todas as regiões apresentaram saldo positivo na evolução do emprego formal, tendo a Região Sudeste apresentado o maior saldo, qual seja de 1.349.692. A Região Nordeste teve representação de 17,38% do saldo de admissões e desligamentos.

A tabela e o gráfico a seguir comparam a evolução do emprego formal, em termos percentuais, no Brasil, na Região Nordeste e no estado de Pernambuco entre 2011 e 2021.

Evolução do Emprego Formal - Variação Relativa (%)*			
Ano	Brasil	Nordeste	Pernambuco
2011	5,65	6,26	8,07
2012	3,6	3,47	4,08
2013	2,88	3,35	2,63
2014	0,98	1,51	-1,01
2015	-3,74	-3,74	-6,43
2016	-3,33	-3,63	-3,68

¹⁰ Novo Caged é composto por informações captadas dos sistemas eSocial, Caged e Empregador Web.

¹¹ Houve um saldo de 7.585 empregos que não teve localização identificada e, portanto, não entrou na contagem de nenhuma região. No entanto, contribuiu para o saldo nacional, representando 0,28% do mesmo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



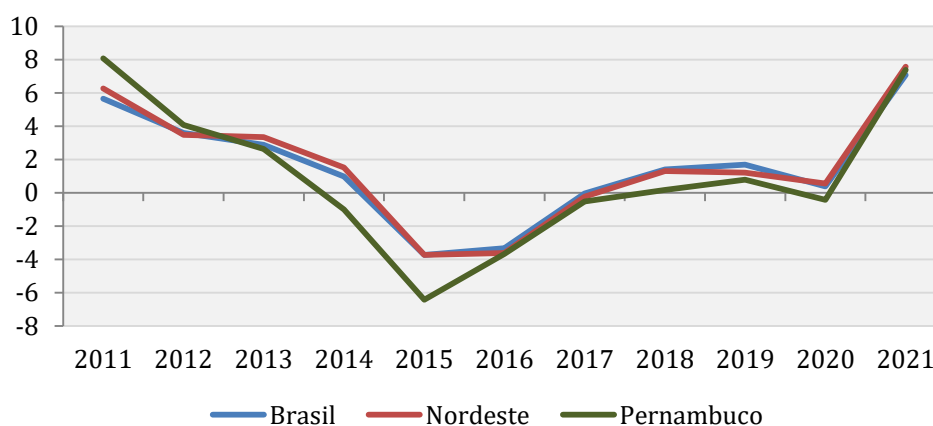
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Evolução do Emprego Formal - Variação Relativa (%)*			
Ano	Brasil	Nordeste	Pernambuco
2017	-0,05	-0,23	-0,52
2018	1,40	1,30	0,16
2019	1,68	1,21	0,78
2020	0,37	0,55	-0,42
2021	7,08	7,58	7,39

Fonte: Novo Caged – SEPR/ME.
http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Dez2021/1-sumarioexecutivo.pdf

Nota: *Com ajustes.

Evolução do Emprego Formal - Variação Relativa (%)



Fonte: Novo Caged – SEPR/ME.
http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Dez2021/1-sumarioexecutivo.pdf

Observa-se que no período entre 2010 e 2012, o saldo de crescimento do emprego formal em Pernambuco foi superior à taxa nacional. A partir do ano de 2013, a taxa de Pernambuco passou a ser inferior à do Brasil e à do Nordeste, chegando a uma taxa negativa de -6,43%, em 2015. Registra-se que, a partir do ano de 2010, as taxas de Pernambuco, do Nordeste e do Brasil apresentaram declínio contínuo, chegando em 2015 com os menores valores da série histórica. Entretanto, em 2016 e 2017 houve uma recuperação de Pernambuco, ainda abaixo da taxa brasileira.

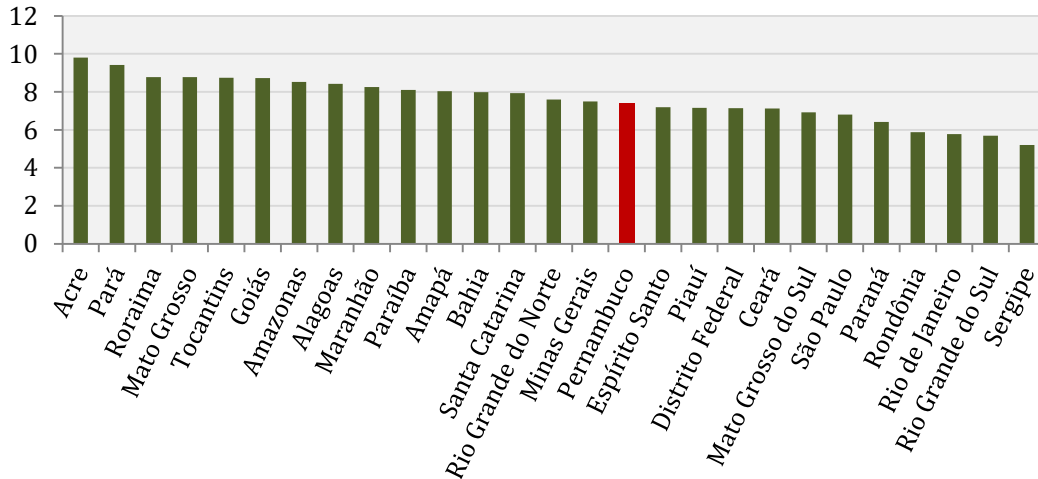
Nos anos de 2018 e 2019, embora tenha crescido, o desempenho ficou abaixo do apresentado pelo Nordeste e pela média nacional. Apesar de todas as taxas terem decrescido em 2020, verifica-se que, em 2021, todas apresentaram um pico de crescimento, tendo sido o melhor desempenho do Brasil e do Nordeste durante o período analisado.

O gráfico a seguir compara a variação do emprego formal entre as unidades da federação no ano de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Variação do Emprego Formal por UF (%) - 2021



Fonte: Novo Caged – SEPRT/ME.
http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Dez2021/1-sumarioexecutivo.pdf

Os dados do CAGED revelam que, em 2021, as admissões superaram os desligamentos em todos os estados. Pernambuco apresentou variação positiva (7,39%) e ocupou a 16ª posição no ranking nacional, de modo que melhorou algumas posições em relação ao ano de 2020, quando ocupou a 23ª posição.

1.3.5.2 Desemprego

Neste item serão tratadas as taxas de desocupação do Estado de Pernambuco, medidas pela PNAD Contínua do IBGE. Cumpre destacar que a análise da Região Metropolitana não foi realizada, tendo em vista que as análises por regiões metropolitanas não foram feitas no PNAD Contínua 2021.

São classificadas como desocupadas na semana de referência as pessoas sem trabalho em ocupação nessa semana que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se, também, como desocupadas as pessoas sem trabalho em ocupação na semana de referência que não tomaram providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias porque já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência.

1.3.5.2.1 Taxa de desocupação

A análise da taxa de desocupação concentrar-se-á nos indicadores obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. No período de 2013 a 2021, foram obtidos dados, que permitem comparar as taxas de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, das Unidades Federativas – UF, conforme a tabela a seguir:

UF/Ano	Taxa de Desocupação (Unidades da Federação)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Santa Catarina	3,1	2,9	4,1	6,3	7,1	6,4	6,1	6,1	5,4
Mato Grosso	4,4	4,0	6,1	9,4	9,0	7,9	8,0	9,7	7,9
Paraná	4,3	4,0	5,9	8,2	9,0	8,8	8,5	9,4	8,4
Rio Grande do Sul	4,8	5,0	6,2	8,2	8,4	8,1	8,0	9,1	8,6
Mato Grosso do Sul	4,7	4,1	6,1	7,7	8,5	7,6	8,0	10,0	8,6
Rondônia	5,1	4,2	5,6	7,9	8,2	9,1	8,0	10,4	9,0
Espírito Santo	7,1	6,2	7,7	12,2	13,1	11,5	11,0	12,7	11,0
Goiás	5,4	5,3	7,3	10,5	10,6	9,2	10,6	12,4	11,2
Minas Gerais	6,6	6,7	8,5	11,1	12,2	10,7	10,1	12,5	11,6
Roraima	8,0	6,3	8,5	8,8	9,9	12,3	14,9	16,4	11,9
Pará	7,3	7,2	8,8	11,2	11,8	11,1	10,8	10,4	12,5
Tocantins	7,5	7,5	8,6	11,5	11,7	10,6	10,8	11,6	13,0
Piauí	7,5	6,5	7,6	9,4	12,9	12,8	12,8	12,8	13,3
Ceará	7,8	7,4	8,8	12,0	12,6	11,3	10,9	13,2	13,4
São Paulo	7,2	7,1	9,3	12,4	13,4	13,3	12,5	13,9	13,4
Distrito Federal	9,0	9,0	10,1	12,0	13,2	12,7	13,4	14,8	13,9
Paraíba	8,8	8,9	9,5	11,4	11,4	11,1	11,6	14,6	14,7
Rio Grande do Norte	10,7	11,0	12,0	14,2	14,5	13,6	13,1	15,8	14,8
Acre	9,0	7,7	8,5	10,9	14,1	13,5	14,5	15,1	14,9
Amazonas	9,1	7,7	9,5	13,6	15,7	13,9	14,0	15,8	14,9
Maranhão	7,9	6,8	8,6	11,9	14,3	14,4	14,3	15,9	15,7
Amapá	11,5	10,3	11,0	15,5	17,7	20,2	17,4	14,9	16,7
Rio de Janeiro	6,8	6,3	7,6	11,7	14,9	15,0	14,7	17,4	16,9
Alagoas	10,6	9,6	11,2	14,1	16,7	17,0	14,9	18,6	17,6
Sergipe	10,3	9,2	9,1	13,3	14,3	16,6	15,1	18,4	17,9
Bahia	11,2	10,3	12,3	15,9	17,0	17,0	17,2	19,8	19,3
Pernambuco	9,0	8,2	9,9	14,6	17,7	16,7	15,5	16,8	19,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral (2021).

Nota: *Média anual a partir das estimativas Trimestrais.

A análise de tais dados permite observar que, em 2021, Pernambuco apresentou o pior desempenho do país (19,8%), o que apenas tinha ocorrido no ano de 2017, quando sua taxa foi de 17,7%, juntamente com o Amapá.

Verificou-se ainda que a taxa de desocupação de Pernambuco teve uma trajetória crescente entre 2014 a 2017, tendo apresentado queda em 2018 e 2019. Já nos



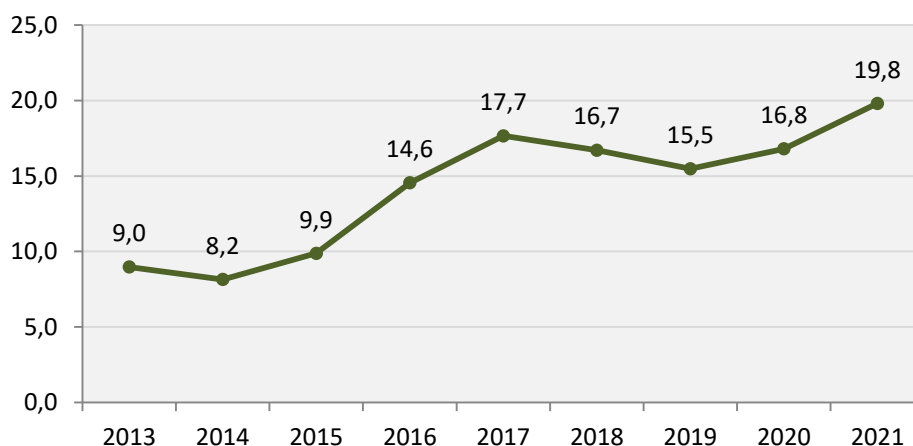
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

dois anos seguintes a referida taxa voltou a subir, apresentando a pior taxa do período em 2021, conforme demonstrado a seguir:

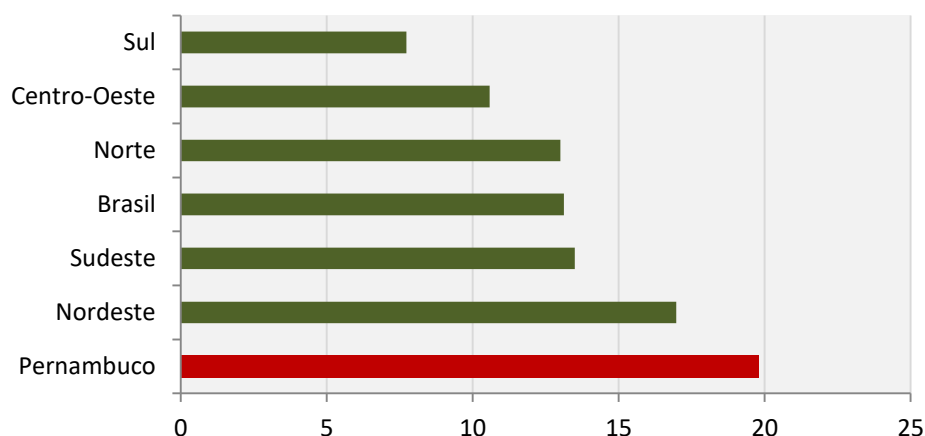
Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade (%) - Pernambuco



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral (2021).

Cotejou-se ainda a taxa de desocupação de Pernambuco com as taxas regionais e nacional, conforme se observa no gráfico a seguir:

Taxa de desocupação (%) - 2021
Brasil, Regiões e Pernambuco



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral (2021).

Nota: *Média anual a partir das estimativas publicadas por trimestre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

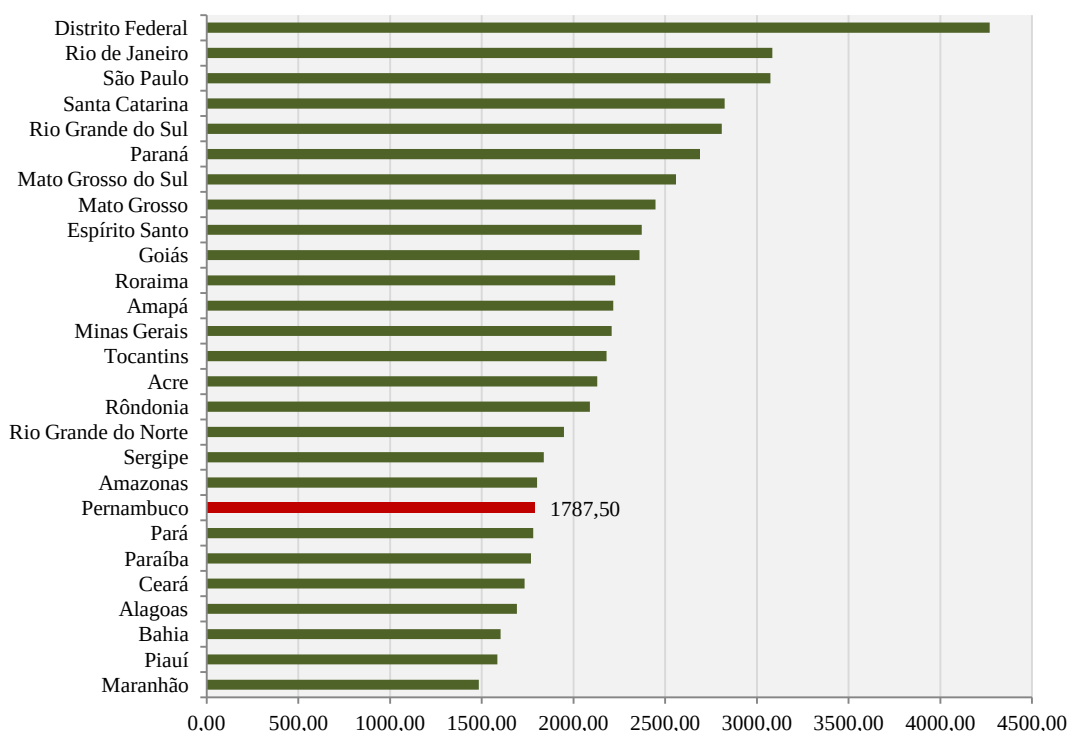
A partir dessa análise, constatou-se que a taxa de desocupação de Pernambuco foi superior às médias das taxas de desocupação do Brasil e de suas Regiões, no exercício de 2021.

1.3.5.3 Rendimento

O Rendimento Médio Real Habitual das Pessoas Ocupadas em Todos os Trabalhos é o rendimento bruto real médio habitualmente recebido em todos os trabalhos que as pessoas ocupadas com rendimento tinham na semana referência, a preços do mês do meio do trimestre mais recente que está sendo divulgado. O deflator utilizado para isso é o índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Por meio dos Quadros Sintéticos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2021, foi obtido este dado, por **unidade da federação**, para o ano 2021, conforme gráfico a seguir:

Rendimento Médio Real (R\$) - Unidades da Federação (2021)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua– PNAD Contínua 2020.

Nota: *Média anual a partir das estimativas publicadas para cada trimestre.

Observa-se que Pernambuco, no ranking nacional de 2021, ocupa a 20ª posição, ficando abaixo da média nacional (R\$ 2.243,10) e de diversas unidades da federação, inclusive em relação a estados do Nordeste, quais sejam: Rio Grande do Norte e Sergipe, conforme ilustrado no gráfico anterior.



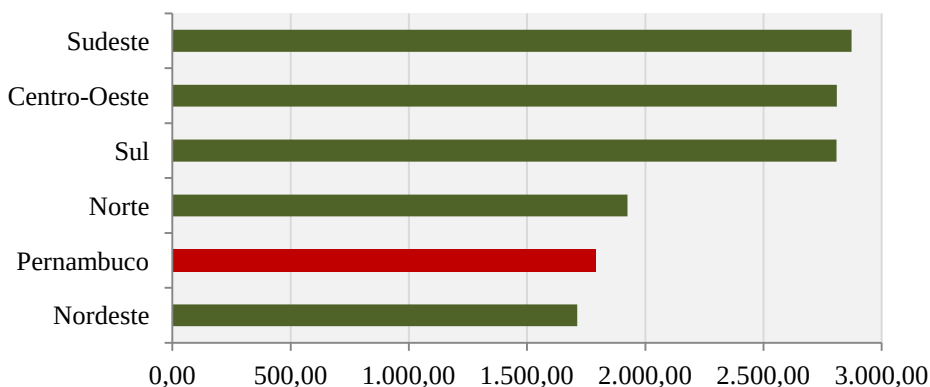
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Constatou-se ainda que o Rendimento médio real habitual de todos os trabalhos das pessoas ocupadas de Pernambuco foi superior ao do Nordeste, mas inferior ao das outras regiões, no exercício de 2021, como se observa no gráfico a seguir:

Rendimento Médio Real (R\$) - 2021
Pernambuco e Regiões



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua– PNAD Contínua 2021.

Nota: *Média anual a partir das estimativas Trimestrais.

Destaca-se que não foi possível fazer a análise do Rendimento médio real, por Regiões Metropolitanas, relativo ao exercício de 2021, tendo em vista que não se encontrou os dados referentes a elas.

1.3.6 Saneamento

Nos relatórios de contas dos exercícios anteriores a 2017, foram apresentados dados medidos pelo IBGE quanto ao percentual de domicílios particulares pernambucanos atendidos pela rede geral de abastecimento de água, bem como pela rede coletora de esgoto e quanto ao percentual de domicílios das unidades da federação atendidos pelos referidos serviços. Essa medição foi interrompida pelo IBGE, encerrando-se com dados do exercício de 2015.

Dessa forma, buscou-se novas fontes de informação para se obter uma visão do desempenho do Estado de Pernambuco com relação ao abastecimento de água e esgoto. As novas informações foram obtidas no site da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, bem como no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do extinto Ministério das Cidades, onde foram levantados dados pela lógica de agrupamento dinâmico de indicadores e informações agregadas por ano de referência.

Neste relatório, entretanto, foram analisados apenas os diagnósticos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério de Desenvolvimento Regional, uma vez que correspondem aos dados mais atualizados,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

referentes ao exercício de 2020. Por este motivo, não constam dados da Companhia Pernambucana de Saneamento, uma vez que a última atualização disponível no site corresponde ao exercício de 2017.

1.3.6.1 Índice de atendimento

O sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) realiza o cálculo dos índices de atendimento total e urbano com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, contemplando apenas serviços que utilizam redes públicas de água. O cálculo não inclui soluções individuais ou alternativas, como poços, nascentes, cisternas, chafarizes, dentre outras.

Os índices de atendimento total de esgotamento sanitário são calculados pela divisão entre a população informada pelo prestador de serviços e a residente estimada pelo IBGE. Já os de atendimento urbano de esgotamento sanitário têm como base a população residente estimada pelo SNIS-AE a partir do % do último Censo Demográfico do IBGE (2010).

O SNIS-AE calcula também os seguintes índices de esgotamento sanitário: (1) o do tratamento em relação ao volume total gerado; e (2) o do tratamento em relação ao volume coletado. O primeiro tem maior relação com a abrangência das infraestruturas que coletam a água que se torna esgoto após usos domésticos. O segundo reflete a capacidade de tratamento. Isso explica a variação entre os índices. Em um município que gera 100 m³ de esgotos/ano e coleta e trata 10 m³, o tratamento em relação ao volume total gerado é de 10,0% e em relação ao coletado, 100,0%.

A tabela abaixo apresenta a média dos índices de atendimento com água e esgotos e dos índices de tratamento dos esgotos, distribuídos segundo as macrorregiões geográficas e a média do Brasil no ano de 2020.

Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2020, segundo macrorregião geográfica e Brasil

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamentos de esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
Norte	58,9	72,0	13,1	17,2	21,4	85,8
Nordeste	74,9	89,7	30,3	39,3	34,1	76,0
Sudeste	91,3	96,1	80,5	84,9	58,6	76,4
Sul	91,0	98,8	47,4	54,3	46,7	93,9
Centro-Oeste	90,9	98,0	59,5	65,8	58,5	94,3
Brasil	84,1	93,4	55,0	63,2	50,8	78,5

Fonte: SNIS.
<http://www.snis.gov.br>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Observa-se que, no ano de 2020, a média do país do índice de atendimento total com rede de abastecimento de água foi de 84,1%. Quanto ao índice de atendimento urbano de água, percebe-se que o índice de atendimento foi de 93,4%. De acordo com o SNIS, houve crescimento de 4,6 milhões de habitantes da população total e de 3,8 milhões de habitantes da população urbana atendidos com redes de abastecimento de água, quando comparado com o ano anterior.

1.3.6.2 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede de água

A seguir são apresentados os índices de atendimento urbano com rede de água, de acordo com os estados brasileiros, em 2020.

UF/Ano	Índice de atendimento urbano com rede de água
Acre	63,2%
Alagoas	90,6%
Amapá	35,5%
Amazonas	94,7%
Bahia	98,4%
Ceará	75,1%
Distrito Federal	99,0%
Espírito Santo	91,9%
Goiás	97,2%
Maranhão	76,3%
Mato Grosso	98,0%
Mato Grosso do Sul	98,8%
Minas Gerais	93,6%
Pará	59,6%
Paraíba	92,4%
Paraná	100%
Pernambuco	92,6%
Piauí	93,2%
Rio de Janeiro	92,7%
Rio Grande do Norte	95,8%
Rio Grande do Sul	97,8%
Rondônia	61,6%
Roraima	99,7%
Santa Catarina	98,0%
São Paulo	98,8%
Sergipe	93,4%
Tocantins	94,9%

Fonte: SNIS.
<http://www.snis.gov.br>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-6dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

De acordo com a tabela acima, o índice de atendimento urbano com rede de água apresenta valores acima de 90% no Distrito Federal e em 20 estados, dentre os quais se encontra o estado de Pernambuco (92,6%). Entre 60% e 80%, encontram-se Maranhão, Ceará, Acre e Rondônia. Já o Pará apresentou 59,6%, enquanto o Amapá apresentou índice de atendimento inferior a 40%.

1.3.6.3 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede coletora de esgotos

Foi analisado o índice de atendimento urbano com redes de esgotos, distribuídos por faixas percentuais, de acordo com os estados brasileiros, conforme apresentado na tabela a seguir:

Unidade da Federação	Índices de atendimento urbano com redes de esgoto
Acre	15,7%
Alagoas	30,4%
Amapá	7,7%
Amazonas	16,8%
Bahia	55,4%
Ceará	37,9%
Distrito Federal	90,9%
Espírito Santo	65,2%
Goiás	64,3%
Maranhão	19,1%
Mato Grosso	43,2%
Mato Grosso do Sul	64,8%
Minas Gerais	83,0%
Pará	10,7%
Paraíba	49,0%
Paraná	84,5%
Pernambuco	35,7%
Piauí	25,6%
Rio de Janeiro	68,3
Rio Grande do Norte	33,3%
Rio Grande do Sul	38,6%
Rondônia	7,8%
Roraima	80,7%
Santa Catarina	30,4%
São Paulo	93,5%
Sergipe	32,5%
Tocantins	35,1%

Fonte: SNIS.
<http://www.snis.gov.br>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Pela análise da tabela acima, observa-se que o índice médio de atendimento urbano com rede coletora de esgotos indica valores acima de 80% apenas no Distrito Federal e em quatro estados: São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Roraima. Entre 40% a 70%, encontram-se sete estados: Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Goiás, Paraíba e Mato Grosso. Já entre 20% a 40%, verificam-se nove estados: Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Tocantins, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas, Santa Catarina e Piauí. Entre 10% a 20%, encontram-se quatro estados: Maranhão, Amazonas, Acre e Pará, tendo este último sendo acrescido em 2020, pois antes apresentava índice inferior a 10%. Por último, na menor faixa, inferior a 10%, há dois estados: Rondônia e Amapá.

1.4 Cargas transportadas

1.4.1 Cargas portuárias

1.4.1.1 Movimentação total nacional

O setor portuário brasileiro, formado pelos portos públicos e terminais privados, movimentou 1,210 bilhão de toneladas em 2021, este número representa um novo recorde de movimentação no país, segundo notícia disponibilizada no site da Antaq, em 02 de fevereiro de 2022. Este feito representou um crescimento de 4,8% em relação a 2020 (1,151 bilhão de toneladas), de acordo com o levantamento feito pela ANTAQ.

Em relação aos perfis de carga, houve crescimento na movimentação de granel sólido, de granel líquido, de contêineres e de carga geral. A movimentação de contêineres, por exemplo, registrou incremento de 11% se comparada com a de 2020. Foram 133,1 milhões de toneladas. A participação de contêineres na movimentação total do setor portuário foi também de 11%.

No que diz respeito às principais cargas movimentadas, o minério de ferro continua sendo o maior destaque em quantidade. Foram 370,4 milhões de toneladas movimentadas em 2021: um aumento de 4% em comparação com 2020 (356,1 milhões de toneladas). O Terminal de Ponta da Madeira (MA) foi a instalação que mais movimentou minério de ferro no Brasil. No ano passado, foram 182,3 milhões de toneladas.

Já referente à movimentação por região, a Antaq informou:

Norte: As instalações portuárias da Região Norte movimentaram 122,5 milhões de toneladas em 2021. O número representou uma redução de 5% em relação a 2020. O destaque entre as instalações foi o terminal Terfron (PA), que movimentou ano passado 5,4 milhões de toneladas, garantindo um aumento de 51,6% em relação ao ano anterior.

Nordeste: A região movimentou 330,6 milhões de toneladas no último ano. Na comparação com 2020, o Nordeste teve retração de 1%. O Terminal Portuário do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Pecém (CE) foi o destaque com a movimentação de 21,9 milhões de toneladas, aumento de 37,6% no ano.

Centro-Oeste: As instalações da Região Centro-Oeste movimentaram 3,9 milhões de toneladas no período e, com isso, registraram crescimento de 25% em relação a 2020. O Terminal Privado da Granel Química Ladário (MS), que teve em parte sua operação afetada pela seca do Rio Paraguai, movimentou um milhão de toneladas no ano, aumento de 171,4% no comparativo.

Sul: A região registrou movimentação de 187,7 milhões de toneladas em 2021. O resultado representou uma alta de 14% na comparação com o ano anterior. O destaque foi o Terminal Aquaviário de São Francisco do Sul (SC), que movimentou 18,2 milhões de toneladas. Isso significou um aumento de 68,7%.

Sudeste: A Região Sudeste foi responsável por movimentar 565,5 milhões de toneladas no período. O número representou um crescimento de 8% em relação a 2020. Entre as instalações no Sudeste, o Porto de Tubarão (ES) foi o destaque. Ele movimentou 64,1 milhões de toneladas, o que representou uma variação positiva de 14,2% no comparativo entre 2020 e 2021.

Participação de Pernambuco

A movimentação total no país é significativamente quantificada em razão de dois produtos principais: o minério de ferro que, sozinho, representou 52,63% da movimentação de todos os granéis sólidos transportados no país em 2021, e o petróleo, que compreendeu 93,00% de toda a tonelage de granéis líquidos transportados no país. Juntos, esses dois produtos representam 54,79% da tonelage total movimentada nacionalmente. Pernambuco não se afigura como produtor de minério de ferro nem contempla extração de petróleo em seu território/litoral, mas, em relação a este último, classificado como “granel líquido”, passou a alavancar sua movimentação a partir do funcionamento, em dezembro/2014, da Refinaria Abreu e Lima.

Pernambuco, que não contempla atividade de escoamento de minério de ferro e possui movimento de petróleo restrito à atividade de refinamento (não de extração), era detentor ao final de 2021 de duas das cerca de 180 unidades portuárias existentes no país, tendo figurado ao final do exercício, com 1,92% da carga total transportada no país (23,37 milhões de toneladas), o que representou a décima segunda maior movimentação portuária do país e a quarta do Nordeste (abaixo do Maranhão, do Ceará e da Bahia). Comparativamente ao ano anterior (2020), observou-se diminuição de 3.605.925 (-13,37%) toneladas na movimentação total no estado (foram 23,37 milhões de toneladas em 2021, frente a 26,97 milhões de toneladas em 2020).

As unidades portuárias localizadas no estado são o Porto de Suape e o Porto do Recife (ambas qualificadas como portos públicos). A movimentação em 2021 nessas unidades, e sua comparação ao ano de 2020, é abaixo resumida:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Porto / Terminal	Movimento de cargas (em ton.)		Variação
	2020	2021	
Porto de Suape	25.698.584	22.079.408	-14,08%
Porto do Recife	1.281.354	1.294.604	+1,03%
TOTAL	26.979.938	23.374.012	-13,37%

Fonte: <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>

1.4.1.2 Dados comparados

Ao final de 2021, o Porto de Recife desceu para 24ª posição (estava na posição 22ª em 2020) entre os **portos públicos** do país. Já Suape, que figurava na sexta posição dentre estes **portos públicos** no ano de 2019, passou a ocupar a quarta posição no ano de 2020, retornando para a sexta posição em 2021.

Em 2021, a movimentação portuária dos principais portos públicos do país foi assim representada:

Em ton.



Fonte: <http://anuario.antaq.gov.br/>

Quando verificado o comportamento histórico dos portos acima, percebe-se que as unidades portuárias de Santos, Paranaguá e Itaguaí (Sepetiba) mantêm, há vários anos, posições consolidadas dos três maiores portos públicos do país. Por sua vez, o Porto de Suape tinha em 2013 movimentação inferior à dos portos de Vila do Conde (PA) e de São Francisco do Sul (SC), vindo a ultrapassá-los em movimentação total em 2014, e em seguida, após crescimentos anuais sequenciados, deflagrar uma aproximação aos números totais do porto de Rio Grande (RS) e do porto de Itaqui (MA) no ano de 2019 e ultrapassando-os em 2020, alcançando, pois, a quarta posição no ranking de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

movimentação portuária, quando considerados somente os portos públicos. Porém, em 2021, o Porto de Suape retornou a sexta posição, sendo ultrapassado pelo porto de Itaqui (MA) - quarto colocado - pelo porto de Rio Grande (RS) - quinto colocado.

Deve-se ressaltar que o quadro acima expõe apenas a movimentação portuária de portos públicos (denominados pela ANTAQ como “portos organizados”). Quando consideradas também as movimentações ocorridas nos terminais de uso privativo (portos privados), que em sua maioria se dedicam à movimentação de um único produto ou grupo de produtos (apenas graneis líquidos ou apenas graneis sólidos, por exemplo), a posição do Porto de Suape passa a apresentar a 12ª maior movimentação portuária do país. Em termos práticos, contudo, é inaplicável comparar porto multimodal, como o de Suape, com unidades portuárias que operam um único produto ou grupo de produtos¹².

1.4.1.3 Dados comparados em cargas containerizadas

Cabe destaque particular ao segmento de mercadorias containerizadas, as quais observaram um salto de 84 milhões para 133 milhões de toneladas no período de 2011 a 2021, com elevação da participação no total de movimentação portuária do país de 9,5% para 11% no período.

Apesar de representar “fatia” de apenas 11% do total da tonelagem movimentada no país em 2021, este segmento é importante medidor de economia de estados e regiões. Isso se deve pelo fato de que, diferentemente dos principais graneis sólidos e líquidos, as mercadorias transportadas neste perfil de carga podem ser transportadas através das modalidades alternativas (aérea, rodoviária ou ferroviária).

Nesse segmento, Pernambuco ocupou, em 2021, a 8ª posição entre os estados da federação, perdendo a 1ª posição do Nordeste para o estado do Ceará. Pernambuco atingiu a marca de 4,4% da tonelagem de mercadorias containerizadas, conforme quadro abaixo:

Cargas recebidas + remetidas em contêineres, em mil toneladas

Estado	Ano				
	2017	2018	2019	2020	2021
São Paulo	41.814	43.439	43.723	43.634	47.698
Santa Catarina	19.349	20.208	21.969	23.998	27.788
Paraná	8.316	8.698	9.512	10.155	11.500
Rio de Janeiro	6.372	7.691	7.143	7.101	9.091
Amazonas	5.350	5.932	6.871	7.239	8.070

¹² O maior exemplo disso passa pelo Terminal da Ilha da Madeira (MA), de propriedade da Companhia do Vale do Rio Doce (Vale), porto de maior tonelagem movimentada no país. Suas operações envolvem exclusivamente o recebimento de minério de ferro extraído na Serra de Carajás e o embarque do mesmo produto para diversos países do mundo, com demanda principal da China. Os números finais desta unidade portuária dependem exclusivamente da demanda mundial (sobretudo do país acima) para este produto. Os portos multimodais, por sua vez, têm sua movimentação mais estável à medida que operam centenas de produtos, em diversas formas de acondicionamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Estado	Ano				
	2017	2018	2019	2020	2021
Rio Grande do Sul	8.849	9.034	8.125	7.931	7.736
Ceará	3.304	4.172	5.225	5.250	5.920
Pernambuco	5.328	5.096	5.387	5.583	5.892
Bahia	4.414	4.261	4.171	4.156	4.505
Subtotal	103.096	108.531	112.128	115.053	128.200
Outros estados	4.495	4.790	4.953	4.786	4.857
Total	100.151	107.591	113.321	117.081	133.057

Fonte: <http://anuario.antaq.gov.br/>

O quadro acima indica uma constante crescente neste perfil de carga, com aumentos sucessivos ano após ano. Em 2021, houve um acréscimo de 11,03% em relação ao ano anterior e se compararmos com o início do período de 5 anos mostrados no quadro, nota-se um acréscimo de 32,86%.

Em dados individuais (por unidade portuária), doze portos abarcam 92,49% da movimentação de contêineres do país. O Porto de Suape fechou 2021 como nono maior porto do país em mercadorias containerizadas e quinto mais relevante quando considerado apenas os portos públicos, mantendo, entre mercadorias containerizadas, a posição de maior porto público do Nordeste, conforme quadro a seguir:

Porto Público / Terminais de Uso Privado (TUP)	Público/Privado	Carga Total (em mil toneladas)
Santos (SP)	Público	38.559
Portonave (SC)	Privado	12.448
Paranaguá (PR)	Público	11.500
DP World Santos (SP)	Privado	9.139
Itapoá (SC)	Privado	8.694
Rio Grande (RS)	Público	7.351
Rio de Janeiro (RJ)	Público	6.919
Chibatão (AM)	Privado	6.859
SUAPE (PE)	Público	5.892
Itajaí (SC)	Público	5.823
Pecém (CE)	Privado	5.375
Salvador (BA)	Público	4.505
Subtotal	-----	123.063
Outros	-----	9.993
TOTAL NACIONAL	-----	133.057

Fonte: <http://anuario.antaq.gov.br/>



É notória a tendência de expansão da participação de terminais de uso privado (TUPs) dentro da movimentação nacional de contêineres. Em 2011, a movimentação de contêineres por terminais privados representou 15,87% do total nacional. Em 2021, esse percentual já alcançou 33,30%. Todos os portos públicos sentiram perda de participação relativa dentro do cenário nacional. O porto de SUAPE, mesmo em elevação contínua em sua movimentação entre 2011 e 2021, perdeu posição no ranking nacional para três portos privados: Itapoá (SC), DP World (SP) e Chibatão (AM), os quais vêm obtendo migrações de movimentação portuária historicamente desempenhada por portos públicos em seus respectivos estados.

Quando verificado comparativamente apenas neste perfil de carga, Suape vem se consolidando no cenário nacional, permanecendo na quinta posição entre portos públicos e na nona posição no ranking geral.

1.4.2 Cargas aeroportuárias

1.4.2.1 Movimentação nacional

Em 2021, os aeroportos brasileiros proporcionaram envio e recebimento de cargas da ordem de 2,59 milhão de toneladas, independentemente de origem ou destino nacional ou estrangeiro. Quando excluída a quantidade embarcada no exterior tendo por destino o Brasil e também aquela desembarcada no exterior proveniente do país, chega-se a um subtotal de 1,48 milhão de toneladas movimentada (seja por embarque, seja por desembarque) em aeroportos instalados no território brasileiro em 2021. Mais de 90% destas operações em território nacional (1,396 milhão de toneladas) foram concentradas em quatorze unidades aeroportuárias do país (distribuídas em onze estados da federação¹³) dentre as quais o aeroporto de Recife é inserido.

Participação de Pernambuco

O Estado de Pernambuco dispunha, em 2021, de três aeroportos com movimentação de cargas em voos diários: Recife, Petrolina, Fernando de Noronha, além de dois aeroportos de operação recentemente implantada (Caruaru e Serra Talhada), dotados de voos, embora já regulares, ainda não diários¹⁴. O total de cargas embarcadas e desembarcadas em 2021 no conjunto formado pelos três primeiros aeroportos da relação acima observou elevação de 35,99% em comparação com os números do ano anterior (2020) e 0,28% quando comparados ao ano de 2019 (último sem impacto da pandemia SARS COVID 19), como abaixo reproduzido:

¹³ Amostra de 14 aeroportos definida pelos treze de maior volume de cargas (GRU,VCP,MAO,GIG,REC,BSB,CGH,CNF,FOR,SSA,POA,CWB e BEL) mais o aeroporto de Santos Dumont (que apesar de não ser caracterizado como o 14º maior), é inserido na amostra porque compõe o rol dos grandes aeroportos sob o critério-misto de “número de passageiros e cargas transportadas”. Os onze estados da federação onde estão instalados os 14 aeroportos acima são: SP, RJ, MG, PR, RS, PE, CE, BA, AM, PA e o DF.

¹⁴ Os aeroportos de Caruaru e Serra Talhada movimentaram, respectivamente, em 2021 os quantitativos de 42,04 toneladas e 55,93 toneladas entre carga embarcada e desembarcada, representando cada qual, aproximadamente, 10% da tonelagem movimentada pelo aeroporto de Petrolina.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Aeroporto	Movimento de carga paga, em kg			Variação 2020-2021	Variação 2019-2021
	2019	2020	2021		
Recife	54.306.322	42.250.012	57.609.647	36,35%	6,08%
Petrolina	3.322.557	708.725	564.544	-20,34%	-83,01%
Fernando de Noronha	1.280.040	486.043	904.304	86,05%	-29,35%
TOTAL	58.908.919	43.444.780	59.078.495	35,99%	0,28%

Fonte: Anac – Dados estatísticos

Os quantitativos acima demonstram que o estado só obteve recuperação ampla do setor no pós-pandemia no que tange ao aeroporto do Recife, estando as operações relativas aos equipamentos de Fernando de Noronha e de Petrolina em processo de recuperação, inclusive bastante incipiente a este último. Todavia, diante da forte prevalência de operações no aeroporto do Recife no âmbito do estado, os dados positivos deste equipamento suportam as quedas relativas frente ao ano de 2019 dos outros dois aeroportos trazidos no gráfico, de modo que, em dados consolidados, a elevação verificada entre 2020-2021 no estado já suplanta a retração de 26,25% verificada no comparativo anterior, de 2019-2020, revelando já crescimento de operações no cotejo entre o último ano sem afetação da pandemia (2019) com o ano de 2021 sob análise.

Quando decompostos os dados do estado de Pernambuco entre emissão/embarque de cargas, verifica-se que, do total movimentado pelo aeroporto de Recife relativo a 2021, a proporção de carga embarcada/desembarcada foi de 43,09% e 56,91%, respectivamente (em 2020, essa distribuição percentual era praticamente equivalente, sendo de 49,62% para embarque e de 50,38% para desembarque). Por sua vez, os perfis dos aeroportos de Petrolina e de Fernando de Noronha se afastam entre si, tendo o primeiro a característica mais presente de emissor de cargas, enquanto que no de Fernando de Noronha há grande prevalência de cargas recebidas.

A uma visão nacional, os dados disponibilizados pela ANAC apontam que seis dos 14 aeroportos da amostra finalizaram 2021 com movimentação superior à de 2019: Campinas, Recife, Manaus, Guarulhos, Belém e Santos Dumont. Fato que desperta mais atenção é o comportamento nacional de forte concentração de logística de cargas aeroviárias em menos “pontos” do país, neste pós-pandemia, sendo assim verificado no significativo crescimento das operações em Campinas, e também, sob uma visão regional, uma forte concentração nos aeroportos de Recife, dentro da Região Nordeste, e em Manaus, na Região Norte. De acordo com os dados, tal processo teve início logo com a eclosão da pandemia e foi consolidado em 2021.

Como efeito, quando nos detemos a um comparativo simples apenas entre 2021 e o ano anterior, a elevação do quantitativo de cargas transportadas via aeroportos no estado de Pernambuco, de 35,99%, se revelou acima do aumento da média nacional de 29,74% para o conjunto de 11 estados da amostra. Por consequência, e em razão de queda significativa dos totais movimentados no estado do Rio de Janeiro, o estado de Pernambuco culminou ultrapassando a tonelagem movimentada no conjunto de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

aeroportos do estado fluminense, passando a figurar com a terceira maior movimentação de cargas aeroportuárias do país, atrás apenas dos estados de São Paulo e do Amazonas, conforme abaixo ilustrado:

Carga Embarcada/Desembarcada aeroportos 2021

Em Kg

Estado	Carga Embarcada	Carga Desembarcada	Total
SP	474.679.635	491.173.471	965.853.106
AM	51.533.334	84.557.470	136.090.804
PE	25.055.558	34.120.913	59.176.471
RJ	26.830.937	29.659.513	56.490.450
DF	23.276.863	22.204.027	45.480.890
CE	18.378.555	13.551.383	31.929.938
PA	12.102.366	15.900.069	28.002.435
MG	14.281.626	13.362.955	27.644.581
BA	8.252.966	13.616.597	21.869.563
RS	10.565.668	9.847.301	20.412.969
PR	6.455.063	13.369.319	19.824.382
Subtotal	671.412.571	741.363.018	1.412.775.589
Outros	29.085.561	43.760.401	72.845.962
Total	700.498.132	785.123.419	1.485.621.551

Fonte: ANAC - Dados estatísticos

1.4.2.2 Dados comparados: aeroporto do Recife

Como visto acima, em 2021, o aeroporto de Recife contabilizou, entre envio e recebimento de cargas, um total de 57,61 mil toneladas, com crescimento de 36,35% ante a tonelagem de 2020 e de 6,08% ante à de 2019. O total de cargas transportadas neste aeroporto representou 4,12% do total movimentado pelos equipamentos que compõem a amostra de 14 aeroportos trazida nesse exame. Tal percentual havia sido de 3,93% em 2020 e de 4,03% no ano de 2019.

Os dados da ANAC permitem verificar, dessa forma, ascensão de representatividade do aeroporto de Recife no cenário nacional no pós-pandemia, visto que este detinha a 7ª posição em 2019, tendo alçado a 5ª ainda em 2020, após superar a movimentação verificada nos equipamentos de Brasília e de Congonhas-SP, e ultrapassando, por fim, no ano de 2021, sob análise, a movimentação de cargas do aeroporto do Galeão, passando, assim, a assumir a quarta posição no cenário nacional, atrás apenas da tonelagem movimentada pelos aeroportos de Guarulhos, de Campinas e de Manaus, conforme abaixo demonstrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Aeroporto	Carga total, em mil toneladas					
	2019	Ranking	2020	Ranking	2021	Ranking
Guarulhos	516,98	1º	379,80	1º	523,66	1º
Campinas	251,56	2º	313,20	2º	421,63	2º
Manaus	118,39	3º	120,85	3º	135,78	3º
Galeão	90,47	4º	47,48	4º	48,22	5º
Brasília	66,36	5º	33,62	6º	45,48	6º
Congonhas	55,78	6º	15,87	12º	19,08	11º
Recife	54,31	7º	42,25	5º	57,61	4º
Fortaleza	47,80	8º	32,50	7º	31,18	7º
Salvador	32,96	9º	15,96	11º	18,63	12º
Confins	32,54	10º	18,54	8º	26,35	8º
São José dos Pinhais *	26,33	11º	16,04	10º	17,63	13º
Porto Alegre	26,18	12º	15,56	13º	19,97	10º
Belém	22,38	13º	18,12	9º	23,45	9º
Santos Dumont **	6,60	14º	6,90	14º	7,65	14º
Total Amostra	1.348,64		1.076,69		1.396,32	

Fonte: Anac. Dados estatísticos

Nota: * Aeroporto de sigla CWB, mencionado como “Curitiba” em relatórios anteriores. ** O Aeroporto de Santos Dumont é colocado como o 14º apenas para manter-se idêntica amostra em relação à de passageiros transportados. Como exemplo, em 2021, a tonelage movimentada pelo aeroporto de Goiânia (8,35 mil toneladas) se posicionou acima da que é demonstrada no quadro acima para o aeroporto Santos Dumont.

1.5 Movimento de passageiros em aeroportos

1.5.1 Movimentação nacional

O total de embarques aeroviários de pessoas físicas, da modalidade “pagos”, no ano de 2021 em território nacional (incluídos embarques para o exterior ou desembarques provenientes de fora do país) alcançou 129,19 milhões, segundo dados disponibilizados pela ANAC.

Se considerada uma amostra representada pelos 14 maiores aeroportos brasileiros¹⁵, o número de embarques/desembarques foi de 99,47 milhões no exercício, o que representa um acréscimo de 31,2% em relação aos 75,82 milhões de embarques/desembarques verificados na mesma amostra de equipamentos em 2020, mas ainda uma significativa retração de 41,88% quando confrontados com o movimento

¹⁵ Amostra de 14 aeroportos definida pelos treze de maior volume de embarques/desembarques (GRU,BSB,CGH,VCP,SDU,REC,GIG,CNF,SSA,POA,FOR,CWB e BEL) mais o aeroporto de Manaus (que apesar de não ser caracterizado como o 14º maior), é inserido na amostra porque compõe o rol dos grandes aeroportos sob o critério de cargas transportadas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de 171,13 milhões embarques/desembarques verificado em 2019 (último ano sem afetação da pandemia SARS COVID 19).

Semelhantemente ao verificado em cargas aeroportuárias, os efeitos da pandemia SARS COVID19 impuseram um reordenamento brusco na movimentação de embarques/desembarques no país, em razão de cancelamento sem retomada subsequente de antigas rotas, bem como a abertura de novas. Os dados obtidos no sítio eletrônico da ANAC, comparados aos de anos anteriores (até 2019, sobretudo), permitem aferir que houve concentração de operações (hubs) de conexões em alguns equipamentos do país na retomada de operações no período pós-pandemia, o que reflete diretamente no número final de embarques/desembarques dos aeroportos. Nesse cenário de reordenamento, houve nítido crescimento na participação do aeroporto do Recife e, por consequência, do estado de Pernambuco nos números nacionais.

1.5.2 Participação de Pernambuco

Os três aeroportos situados em Pernambuco que possuem histórico de frequência diária de voos (Recife, Petrolina e Fernando de Noronha) proporcionaram um total de 7.882.440 embarques/desembarques no ano de 2021, número esse 58,19% superior aos 4.982.836 verificado em 2020, mas ainda 15,57% inferiores aos registrados no último ano anterior à eclosão da pandemia SARS COVID 19, como abaixo demonstrados:

Aeroporto	Embarques / desembarques (pagos)			Variação 2020-2021	Variação 2019-2021
	2019	2020	2021		
Recife	8.639.082	4.688.321	7.342.001	56,60%	-15,01%
Petrolina	395.458	185.275	295.477	59,48%	-25,28%
Fernando de Noronha	301.030	109.240	244.962	124,24%	-18,63%
TOTAL	9.335.570	4.982.836	7.882.440	58,19%	-15,57%

Fonte: Anac - Dados Estatísticos

Vê-se que a recuperação do setor aéreo no pós-pandemia, no que tange a passageiros transportados, é mais lenta que a que concerne a cargas transportadas.

O movimento de passageiros no estado alcançou em 2021 a quarta maior movimentação de quantitativos de embarques/desembarques do país (era quinta em 2020), tendo finalizado o exercício atrás apenas de SP, RJ e DF, conforme abaixo demonstrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Número de Embarques/Desembarques Pagos - aeroportos 2021

Estado	Embarques de Passageiros (pagos)	Desembarques de Passageiros (pagos)	Total
SP	22.006.754	21.939.866	43.946.620
RJ	5.278.783	5.279.388	10.558.171
DF	5.158.015	5.145.901	10.303.916
PE	3.945.895	3.946.274	7.892.169
BA	3.871.584	3.856.319	7.727.903
MG	3.769.639	3.743.293	7.512.932
PR	2.487.644	2.518.238	5.005.882
RS	2.426.942	2.430.574	4.857.516
CE	2.222.218	2.210.205	4.432.423
SC	2.094.256	2.156.311	4.250.567
Subtotal	53.261.730	53.226.369	106.488.099
Outros	11.832.438	11.598.819	23.431.257
Total	65.094.168	64.825.188	129.919.356

Fonte: Anac - Dados Estatísticos

1.5.3 Dados comparados do aeroporto do Recife

O Aeroporto de Recife contou um volume de 7,34 milhões de embarques/desembarques em 2021, o que representou um acréscimo de 56,60% frente aos 4,69 milhões verificados em 2020 a retração de 15,01% quando o parâmetro é o último ano anterior à pandemia SARS COVID 19.

Conforme a recuperação do setor esteja melhor consolidada neste aeroporto quando comparada à maioria dos demais equipamentos no país, a participação do quantitativo de embarques/desembarques do aeroporto do Recife na amostra de 14 aeroportos acima subiu de 6,18% (em 2020) para 7,38% em 2021, o que proporcionou avançar da 6ª para a 5ª posição no quantitativo de embarques/desembarques de passageiros dentre as unidades aeroportuárias do país, tendo ultrapassado o quantitativo do aeroporto Santos Dumont em 2021, após haver superado os atribuídos ao Galeão e Confins no ano de 2020.

A uma visão nacional, tem-se novamente que o aeroporto do Recife obteve o segundo melhor resultado de recuperação no pós-pandemia na amostra de aeroportos aqui trazida, tendo ficado atrás dos números atribuídos ao aeroporto de Campinas. No outro extremo, posiciona-se o aeroporto do Galeão, o qual, diante de perdas comparativas de cerca de 72%, comparados os dados de 2019 e 2021, caiu da 4ª para a 11ª no quantitativo de embarques/desembarques pagos do país. Novamente há que se destacar que o crescimento de operações do equipamento do Recife se deve fortemente a fatores de mercado (abertura de novas rotas e diferentes níveis de retomada de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

operações por parte das três maiores companhias de aviação em atuação no país), fato esse que impôs um significativo reordenamento de malha aérea, visível desde o mês de julho/2020.

Assim, o Aeroporto do Recife obteve em 2021, quanto ao total de embarques/desembarques de pessoas físicas, na modalidade “bilhetes pagos”, totais absolutos inferiores apenas aos dos equipamentos de Guarulhos, Brasília, Campinas e Congonhas. O quadro a seguir demonstra a dinâmica do ranking nacional de embarque de passageiros, entre 2019 (antes de qualquer impacto da pandemia SARS COVID 19, portanto) e o ano de 2021 sob análise:

Aeroporto	Quantidades totais de embarques/desembarques pagos, em milhões					
	2019	Ranking	2020	Ranking	2021	Ranking
Guarulhos	42,25	1	19,83	1	23,63	1
Congonhas	22,28	2	6,82	3	9,44	4
Brasília	16,57	3	7,75	2	10,3	2
Galeão	13,52	4	4,5	8	3,82	11
Confins	10,74	5	4,64	7	6,65	7
Campinas	10,20	6	6,44	4	9,74	3
Santos Dumont	8,93	7	4,89	5	6,67	6
Recife	8,64	8	4,69	6	7,34	5
Porto Alegre	8,11	9	3,38	10	4,68	9
Salvador	7,35	10	3,65	9	5,30	8
Fortaleza	7,09	11	3,07	11	3,90	10
São José dos Pinhais	6,40	12	2,46	12	3,07	12
Belém	3,54	13	2,01	13	2,68	13
Manaus*	2,95	14	1,69	14	2,23	14
TOTAL AMOSTRA	168,57		75,82		99,47	

Fonte: Anac. Dados estatísticos

Nota: * O Aeroporto de Manaus é colocado como o 14º, mas de fato o é apenas em relação à amostra trazida. Em 2021, entre Belém (atual 13º no ranking nacional) e Manaus (que ultimou 2021 em 15º), figurou o aeroporto de Florianópolis com 2,25 milhões de embarques/desembarques pagos. Até 2019, houve ainda momentos nos quais os quantitativos do aeroporto de Goiânia foram superiores aos atribuídos ao de Manaus.



2 Gestão Administrativa

2.1 Estrutura administrativa do Poder Executivo

O quadro a seguir apresenta os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, no exercício de 2021, consoante Lei estadual nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018, posteriormente alterada pelas Leis estaduais nº 16.561, de 27 de fevereiro de 2019, nº 16.683, de 1º de novembro de 2019, nº 17.130 de 18 de dezembro de 2020, nº 17.168 de 05 de março de 2021 e nº 17.519 de 06 de dezembro de 2021.

Estrutura Administrativa do Poder Executivo em 2021

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
ÓRGÃOS	ENTIDADES
Gabinete do Governador	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE
Vice – Governadoria	
Casa Militar	
Assessoria Especial ao Governador	
Procuradoria Geral do Estado	
Gabinete de Projetos Estratégicos	
Secretaria da Casa Civil	Companhia Editora de Pernambuco – CEPE
	Pernambuco Participações e Investimentos S/A – PERPART
Secretaria da Fazenda	
Secretaria de Desenvolvimento Agrário	Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – ITERPE
	Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco - ADAGRO
	Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA.
Secretaria de Saúde	Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco - HEMOPE
	Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco – LAFEPE
Secretaria de Educação e Esportes	
Secretaria de Administração	Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco – IRH
	Agência Est. de Tecnologia da Informação – ATI
	Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE
Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco - DER
	Agência Pernambucana de Águas e Clima - APAC
	Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
ÓRGÃOS	ENTIDADES
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia – FACEPE
	Universidade de Pernambuco – UPE
	Empresa Pernambuco de Comunicação S/A - EPC
Secretaria de Defesa Social	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	SUAPE Complexo Industrial e Portuário Governador Eraldo Gueiros
	Porto do Recife S.A.
	Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS
	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD-DIPER
	Porto Fluvial de Petrolina S/A
Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer	Empresa de Turismo de Pernambuco Governador Eduardo Campos – EMPETUR
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco – IPEM
Secretaria de Cultura	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco – FUNDARPE
Secretaria do Trabalho, Emprego e Qualificação	Junta Comercial do Estado de Pernambuco - JUCEPE
	Agência de Fomento do Estado de Pernambuco - AGEFEPE
Secretaria da Mulher	
Secretaria de Imprensa	
Secretaria da Controladoria Geral do Estado	
Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade	Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH
	Distrito Estadual de Fernando de Noronha
Secretaria de Planejamento e Gestão	
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação	Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB
	Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-PE
	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM
	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM
	Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal - EPTI
Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	
Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude	Fundação de Atendimento Socioeducativo - FUNASE



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O quadro a seguir relaciona as leis e decretos publicados, no exercício de 2021, que promoveram as principais mudanças no âmbito dos órgãos e entidades que compõem a estrutura administrativa do Poder Executivo, inclusive as leis que autorizam contratação de pessoal temporário, leis que criam quadro de pessoal ou ainda alteram o quantitativo de cargos efetivos, dentre outras.

Legislação que promoveu alterações na Gestão Administrativa

LEGISLAÇÃO ESTADUAL	ASSUNTO
Decreto nº 50.047, de 06 de janeiro de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Secretaria de Saúde, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 50.244, de 09 de fevereiro de 2021	Transfere e redenomina o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 50.272, de 11 de fevereiro de 2021	Aloca, transfere e redenomina os cargos comissionados e a função gratificada que indica;
Decreto nº 50.281, de 15 de fevereiro de 2021	Altera o Decreto nº 44.105, de 16 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a cessão de servidores, empregados públicos e militares do Estado, no âmbito do Poder Executivo Estadual;
Decreto nº 50.289, de 18 de fevereiro de 2021	Redenomina, transfere e aloca os cargos comissionados e as funções gratificadas que indica;
Decreto nº 50.347, de 03 de março de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco - HEMOPE, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 50.348, de 03 de março de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Secretaria de Educação e Esportes, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 50.349, de 03 de março de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco-DER/PE, atender à situação de excepcional interesse público;
Lei nº 17.168, de 05 de março de 2021	Altera a Lei nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e a Lei nº 16.573, de 20 de maio de 2019, que Institui o Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco;
Decreto nº 50.437, de 16 de março de 2021	Aloca o cargo comissionado que indica;
Decreto nº 50.442, de 16 de março de 2021	Aloca e redenomina os cargos comissionados e as funções gratificadas que indica;
Decreto nº 50.486, de 30 de março de 2021	Transfere o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 50.497, de 05 de abril de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Universidade de Pernambuco - UPE, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 50.505, de 08 de abril de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 50.643, de 04 de maio de 2021	Aloca, denomina, transfere e redenomina as funções gratificadas de direção e assessoramento e o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 50.649, de 04 de maio de 2021	Aloca o cargo comissionado que indica;
Decreto nº 50.651, de 04 de maio de 2021	Aloca as funções gratificadas que indica;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

LEGISLAÇÃO ESTADUAL	ASSUNTO
Decreto nº 50.660, de 07 de maio de 2021	Aloca o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 50.701, de 14 de maio de 2021	Transfere e redenomina os cargos em comissão que indica;
Decreto nº 50.727, de 18 de maio de 2021	Transfere e redenomina os cargos comissionados e as funções gratificadas que indica;
Decreto nº 50.771, de 31 de maio de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco - HEMOPE, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 50.779, de 02 de junho de 2021	Transfere o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 50.866, de 16 de junho de 2021	Aloca e denomina o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 50.903, de 28 de junho de 2021	Transfere e redenomina o cargo em comissão e a função gratificada que indica;
Decreto nº 50.986, de 14 de julho de 2021	Transfere a função gratificada que indica;
Decreto nº 50.994, de 19 de julho de 2021	Transfere e redenomina a função gratificada e o cargo comissionado que indica.
Decreto nº 51.051, de 29 de julho de 2021	Transfere a função gratificada de direção e assessoramento que indica;
Decreto nº 51.101, de 09 de agosto de 2021	Transfere e redenomina a função gratificada de direção e assessoramento e os cargos em comissão que indica;
Decreto nº 51.104, de 09 de agosto de 2021	Transfere e redenomina o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 51.183, de 18 de agosto de 2021	Aloca o cargo comissionado que indica;
Decreto nº 51.268, de 30 de agosto de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Universidade de Pernambuco – UPE, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 51.297, de 03 de setembro de 2021	Transfere a função gratificada de direção e assessoramento que indica;
Decreto nº 51.343, de 14 de setembro de 2021	Aloca os cargos em comissão que indica;
Decreto nº 51.462, de 28 de setembro de 2021	Transfere o cargo em comissão que indica;
Decreto nº 51.464, de 28 de setembro de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Empresa de Turismo de Pernambuco Governador Eduardo Campos – EMPETUR, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 51.506, de 05 de outubro de 2021	Transfere e redenomina os cargos em comissão que indica;
Decreto nº 51.653, de 27 de outubro de 2021	Aloca o cargo comissionado que indica;
Decreto nº 51.788, de 16 de novembro de 2021	Transfere e redenomina a função gratificada e o cargo comissionado que indica;
Decreto nº 51.864, de 30 de novembro de 2021	Estabelece a obrigatoriedade da comprovação de vacinação contra a COVID-19, para ingresso e permanência nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Pernambuco;
Lei nº 17.519, de 06 de dezembro de 2021	Altera a Lei nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

LEGISLAÇÃO ESTADUAL	ASSUNTO
Decreto nº 51.901, de 06 de dezembro de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Secretaria de Saúde, atender à situação de excepcional interesse público;
Decreto nº 51.902, de 06 de dezembro de 2021	Autoriza a contratação temporária de pessoal para, no âmbito da Secretaria de Saúde, atender à situação de excepcional interesse público;
Lei nº 17.533, de 10 de dezembro de 2021	Fixa o quantitativo dos cargos de provimento efetivo do Grupo Ocupacional de Magistério Superior do Quadro Permanente de Pessoal da Universidade de Pernambuco – UPE;
Lei Complementar nº 470, de 21 de dezembro de 2021	Dispõe sobre a Promoção dos Militares do Estado de Pernambuco.

Fonte: Diário Oficial do Estado (legislação publicada no período de 05.01.2021 a 31.12.2021).

2.2 Quadro de pessoal do Poder Executivo

Ao final do exercício de 2021, o quadro de pessoal do Poder Executivo do Estado em exercício era composto por 87.418 servidores ocupantes de cargos efetivos, 28.586 temporários¹, 2.531 comissionados e 6.425 empregados públicos², conforme dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Administração (em resposta ao Ofício nº 274/2022 da Secretaria da Controladoria Geral do Estado - Processo SEI nº 4600000002.000242/2022-43).

A tabela a seguir evidencia o quantitativo de pessoal ocupante de cargo efetivo, de cargos comissionados, contratados temporários e de empregados públicos do Poder Executivo em exercício em 31/12/2020 e 31/12/2021.

Quadro de Pessoal do Poder Executivo em 2021.

QUADRO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO EM EXERCÍCIO	Em 31.12.2020 ^a	Em 31.12.2021 ^b
1. Servidores Ocupantes de Cargos Efetivos	90.443	87.418
2. Contratados Temporários	23.432	28.586
3. Servidores Comissionados	2.510	2.531
3.1. Com vínculo com órgão/entidade da Administração Pública	291	306
3.2. Sem vínculo	2.219	2.225
4. Empregados Públicos	6.717	6.425

Fonte: ^a Relatório de Contas do Governo, exercício 2020.

^b Ofício nº 274/2022 da Secretaria da Controladoria Geral do Estado - Processo SEI nº 4600000002.000242/2022-43.

¹ A Constituição Federal consagrou, no art. 37, inciso II, o concurso público como regra geral para ingresso em cargo ou emprego na administração pública, ressalvada as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. Entretanto, o legislador constitucional abriu uma exceção no inciso IX do artigo 37, que assim dispõe: “a lei estabelecerá casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público”. Dessa forma, prevendo o surgimento de situações inusitadas em que prevalece o interesse público, tornou possível as contratações excepcionais para atender necessidade temporária. Há que se ressaltar que esses servidores temporários são contratados para exercer uma função temporária, não ocupam cargo ou emprego público;

² Os empregados públicos são contratados sob regime de legislação trabalhista e são vinculados ao RGPS. Embora subordinados à CLT, submetem-se às normas constitucionais previstas no capítulo VII, do Título III, da CF, dentre essas, o ingresso no serviço público por via de concurso.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Diante desses dados, observa-se que:

- O quantitativo de servidores efetivos em 31/12/2020 (90.443) frente ao quadro de efetivos em 31/12/2021 (87.418) apresentou recuo de 3.025 servidores, correspondente a 3,34% do quadro existente ao final de 2020;
- O quantitativo de temporários era de 23.432 em 31/12/2020, passando para 28.586 em 31/12/2021, apresentando acréscimo de 5.154 temporários, correspondente a 21,99% do quantitativo existente ao final de 2020;
- A proporção entre o quantitativo de temporários e o de servidores efetivos foi de 32,70%, em 2021;
- Do quantitativo total de 2.531 servidores comissionados, em 31/12/2021, 87,91% (2.225) não possuem vínculo com a administração pública. Destaca-se que o quantitativo total de comissionados apresentou um aumento de 0,84%, passando de 2.510 em 31/12/2020 para 2.531 em 31/12/2021;
- Em relação aos empregados públicos, o quantitativo apresentou um decréscimo de 4,35%, passando de 6.717 em 31.12.2020 para 6.425 em 31.12.2021.

2.2.1 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados – 2017-2021

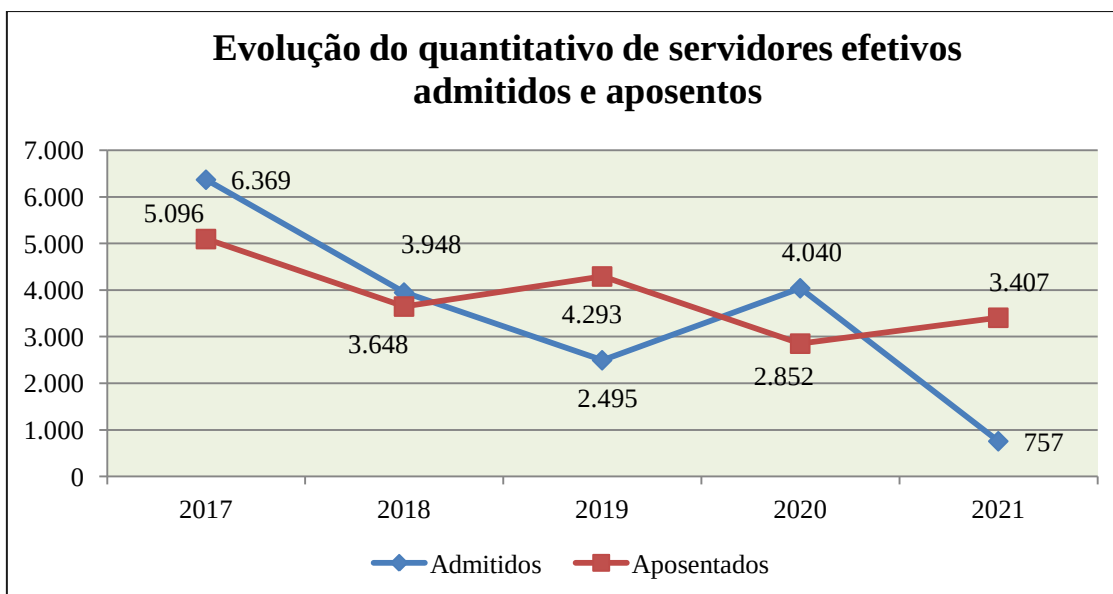
A tabela a seguir demonstra a evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados do Poder Executivo, no período de 2017 a 2021, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Administração.

Servidores efetivos admitidos e aposentados no Executivo no período 2017-2021

Servidores Efetivos	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
<i>Admitidos</i>	6.369	3.948	2.495	4.040	757	17.609
<i>Aposentados</i>	5.096	3.648	4.293	2.852	3.407	19.296

Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado – Exercício 2020 e Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

Em 2021 ocorreu a admissão de 757 servidores e a aposentadoria de 3.407, portanto menos admissões do que aposentadorias. Segue gráfico mostrando a evolução do quantitativo de servidores efetivos admitidos e aposentados no período de 2017 a 2021:



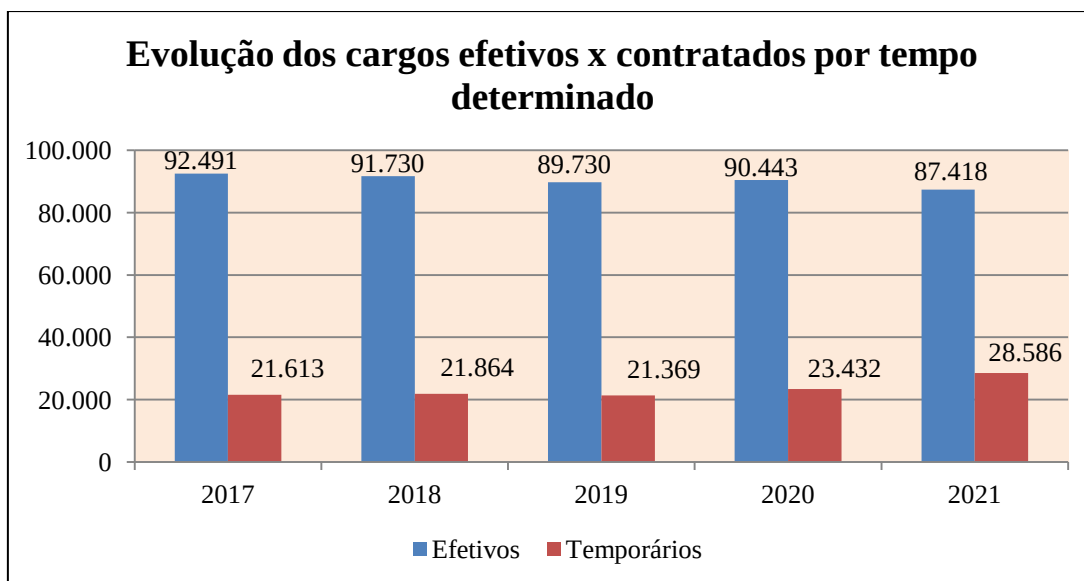
Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado – Exercício 2020 e Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

A Secretaria de Saúde (576); Secretaria da Fazenda (13) e a Procuradoria Geral do Estado (11) respondem por mais de 79,26% do total de 757 de admissões em cargos efetivos em 2021 pela Administração Direta. Na Administração Indireta, destaca-se a UPE - Universidade de Pernambuco, com 126 admissões, em face de um número total de 144.

Pelas aposentadorias na Administração Direta, destacou-se a Polícia Militar de Pernambuco (1.303); a Secretaria de Educação (772) e a Secretaria de Saúde (633), frente a 3.168 aposentadorias na Administração Direta. Na Administração Indireta, de 239 aposentadorias, 69 ocorreram no Instituto de Recursos Humanos e 83 na UPE.

2.2.2 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos e temporários 2017-2021

O gráfico a seguir evidencia a evolução dos quantitativos de servidores efetivos e de contratados temporários do Poder Executivo do Estado no período de 2017 a 2021.



Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado – Exercício 2020 e Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

Nessa análise, cabe uma ressalva importante, pois o ano de 2021 foi fortemente afetado com as consequências geradas pela decretação do estado de Pandemia pela Organização Mundial da Saúde, devido à “segunda onda” da Covid-19. A área da saúde de todos os entes federados sofreu uma elevada demanda por serviços de saúde, o que levou os governantes a continuarem os esforços na área.

Em consequência desse esforço, o quantitativo de contratos temporários na secretaria de saúde ao fim do ano de 2021, teve um aumento de 66,21%, frente ao ano de 2020, passando de 3.989 contratados para 6.630. Dito isto, observa-se que o quantitativo total de servidores efetivos e contratados por tempo determinado, em 2021, teve um aumento, em relação ao ano de 2020, com um incremento de 21,99%.

Em razão do alto número de contratações temporárias necessárias para o enfrentamento à pandemia e a diminuição dos cargos efetivos, devido a aposentadorias e exonerações, atingiu-se, em 2021, o maior percentual relativo (32,70%), entre servidores temporários e efetivos.

2.3 Cargos efetivos

Em 31/12/2021, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo, havia 134.289 cargos efetivos em seus quadros, dos quais 87.418 cargos ocupados e 46.871 cargos vagos.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de cargo efetivo existente, ocupado e vago por órgão e entidade integrante do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Quantitativo de cargo efetivo existente, ocupado e vago no Poder Executivo em 2021

I. ADMINISTRAÇÃO DIRETA	QUANTITATIVO		
	CARGOS EFETIVOS		
ÓRGÃO	EXISTENTES	OCUPADOS	VAGOS
Demais Cargos do Poder Executivo Estadual*	1.183	926	257
Corpo de Bombeiros	4.944	2.400	2.544
Polícia Militar de Pernambuco	27.139	16.250	10.889
Procuradoria Geral do Estado – PGE	511	239	272
Sec. da Controladoria Geral do Estado - CGE	180	137	43
Sec. de Saúde	24.599	24.107	492
Sec. de Planejamento e Gestão	220	193	27
Sec. Exec. de Ressocialização	2.000	1.522	478
Sec. da Fazenda	1.934	945	989
Sec. de Administração	350	272	78
Sec. de Defesa Social	11.729	5.620	6.109
Sec. de Educação	44.919	23.485	21.434
Sec. de Imprensa	12	6	6
Conservatório Pernambucano de Música	153	51	102
APEVISA	245	131	114
Sub-Total (I)	120.118	76.284	43.834

II. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	QUANTITATIVO		
	CARGOS EFETIVOS		
ÓRGÃO	EXISTENTES	OCUPADOS	VAGOS
Demais Cargos do Poder Executivo Estadual*	2.982	2.208	774
APAC	93	76	17
Ag. Reguladora dos Serv. Púb. do Estado de PE	129	54	75
ATI	218	140	78
Agência CPRH	300	222	78
DETRAN**	1.751	1.318	433
IRH	149	101	48
IPEM-PE	220	65	155
JUCEPE	408	73	335
ADAGRO	685	298	387
FUNAPE	231	126	105
FUNASE	163	139	24
FACEPE	112	32	80
HEMOPE	759	643	116
UPE ***	5.971	5.639	332
Sub-Total (II)	14.171	11.134	3.037
TOTAL (I+II)	134.289	87.418	46.871

Fonte: *Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Nota: *Cargos integrantes do grupo ocupacional Gestão Pública e Gestão Autárquica Fundacional não pertencentes a nenhum órgão específico.

** Houve um equívoco nas informações anteriores sobre vagas Existentes. Consultou-se o texto original da Lei Complementar Estadual nº 116/2008, no qual constava o quantitativo total de 1.753 vagas. No entanto, a Lei Complementar Estadual nº 419/2019, alterou o quantitativo de vagas para 1.751.

*** Alteração nos quantitativos de vagas Existentes decorrente da fixação do quadro de Professores (Lei Estadual nº 17.533/2021).

2.3.1 Cargos vagos x cargos existentes: percentual de vacância

O percentual de vacância reflete a proporção entre o quantitativo de cargos vagos em relação ao quantitativo de cargos existentes. No âmbito do Poder Executivo, 9 (nove) órgãos e 6 (seis) entidades apresentavam percentual de vacância acima de 40%, em 31/12/2021, a saber:

- Corpo de Bombeiro, dos 4.944 cargos existentes, 51,46% estavam vagos (2.544);
- Procuradoria Geral do Estado, dos 511 cargos existentes, 53,22% estavam vagos (272);
- Polícia Militar, dos 27.139 cargos existentes, 40,12% estavam vagos (10.889);
- Secretaria de Defesa Social, dos 11.729 cargos existentes, 52,08% estavam vagos (6.109);
- Secretaria de Educação - dos 44.919 cargos existentes, 54,39% estavam vagos (21.434);
- Conservatório Pernambucano de Música – dos 153 cargos existentes, 66,67% estavam vagos (102);
- APEVISA – dos 245 cargos existentes, 46,53% estavam vagos (114);
- Secretaria da Fazenda - dos 1.934 cargos existentes, 51,13% estavam vagos (989);
- Secretaria de Imprensa – dos 12 cargos existentes, 50,00% estavam vagos (6);
- Agência Reguladora Serviço Público do Estado de PE, dos 129 cargos existentes 58,13% estavam vagos (75);
- Instituto de Pesos e Medidas de PE (IPEM-PE), dos 220 cargos existentes 70,45% estavam vagos (155);
- Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE), dos 408 cargos existentes 82,11% estavam vagos (335);
- Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco (ADAGRO), dos 685 cargos existentes 56,50% estavam vagos (387);
- Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (FUNAPE), dos 231 cargos existentes 45,45% estavam vagos (105);
- Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE), dos 112 cargos existentes 71,43% estavam vagos (80);

2.3.2 Quantitativo elevado de cargos vagos em cinco órgãos da Administração Direta

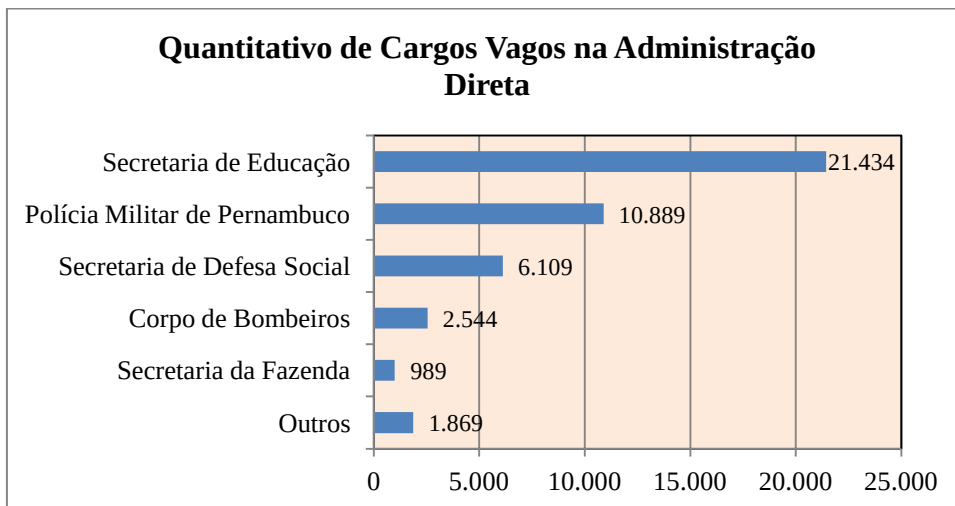


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Registra-se que a maior parte dos cargos vagos em 2021 (95,74%) se concentra em cinco órgãos da Administração Direta, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

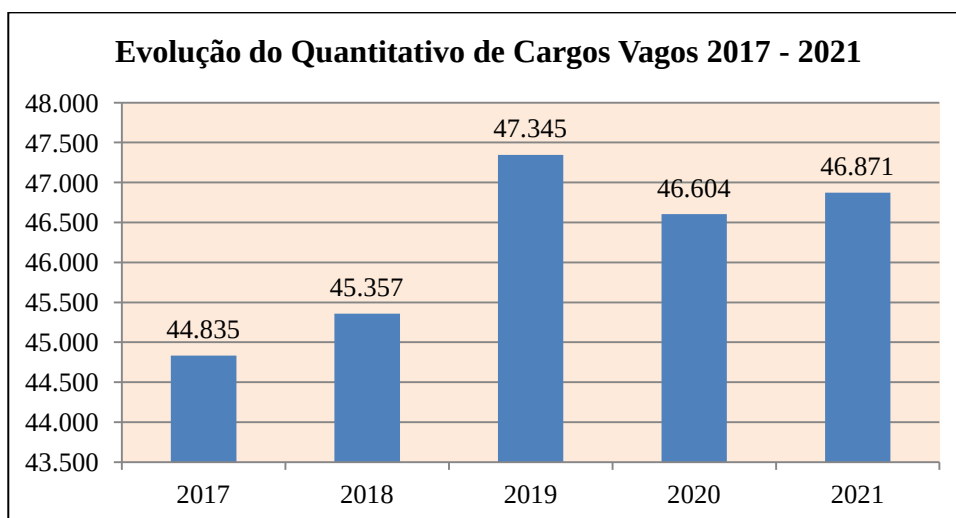


Fonte: Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

Nota: São os órgãos que compõem os "Outros" no gráfico: PGE, CGE, Sec. Planejamento e Gestão, Sec. Exec. de Ressocialização, Sec. de Saúde, Sec. de Administração, Sec. de Imprensa, Conservatório Pernambucano de Música, APEVISA e Demais Cargos do Poder Executivo Estadual.

2.3.3 Evolução do quantitativo de cargos efetivos vagos 2017-2021

O gráfico a seguir evidencia a evolução do quantitativo de cargos efetivos vagos do Poder Executivo no período de 2017-2021. Ressalta-se que, no período de 2017 a 2021, o quantitativo de cargos vagos aumentou aproximadamente em 5,00%, passando de 44.835 em 31/12/2017 para 46.871 em 31/12/2021. Gráfico a seguir.



Fonte: Relatório de Contas – Exercício 2020 e Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Vê-se, portanto, a necessidade premente de levantamento, diagnóstico e avaliação da estrutura de recursos humanos e organizacional do Poder Executivo Estadual, consolidando, por conseguinte, um quadro de pessoal efetivo com as atuais necessidades das respectivas Secretarias e Órgãos sem comprometer a qualidade no serviço público prestado.

Vale destacar que a Lei Complementar Federal nº 173/2020 proibiu, até 31/12/2021, na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares. Também, ficou proibida a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias citadas acima.

2.4 Contratados por Tempo Determinado - CTD

Em 31/12/2021, conforme tabela abaixo, o poder executivo apresentou 28.586 contratados temporariamente. Observa-se que esse quantitativo apresentou um aumento de 5.154 contratações em relação a 2020. Esse número de contratações foi impactado pelo aumento da demanda na área da saúde, devido ao surgimento da Covid-19.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de contratações por tempo determinado - CTD no Poder Executivo Estadual em 31/12/2021.

Quantitativo de Contratos por Tempo Determinado do Poder Executivo em 2021

Órgão	Quantidade
Secretaria de Educação e Esportes - SERES	17.927
FUNASE	1.355
Secretaria Executiva de Ressocialização	352
Secretaria de Saúde	6.630
Secretaria de Administração	243
Distrito Estadual de Fernando de Noronha - DEFN	257
Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ	266
UPE	891
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	104
Secretaria do Trabalho, Emprego e Qualificação	83
ITERPE	40
FUNAPE	3
Secretaria de Desenvolvimento Agrário	34
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação	55
Secretaria da Mulher	18
IRH	9
Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade	30
EMPETUR	19



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

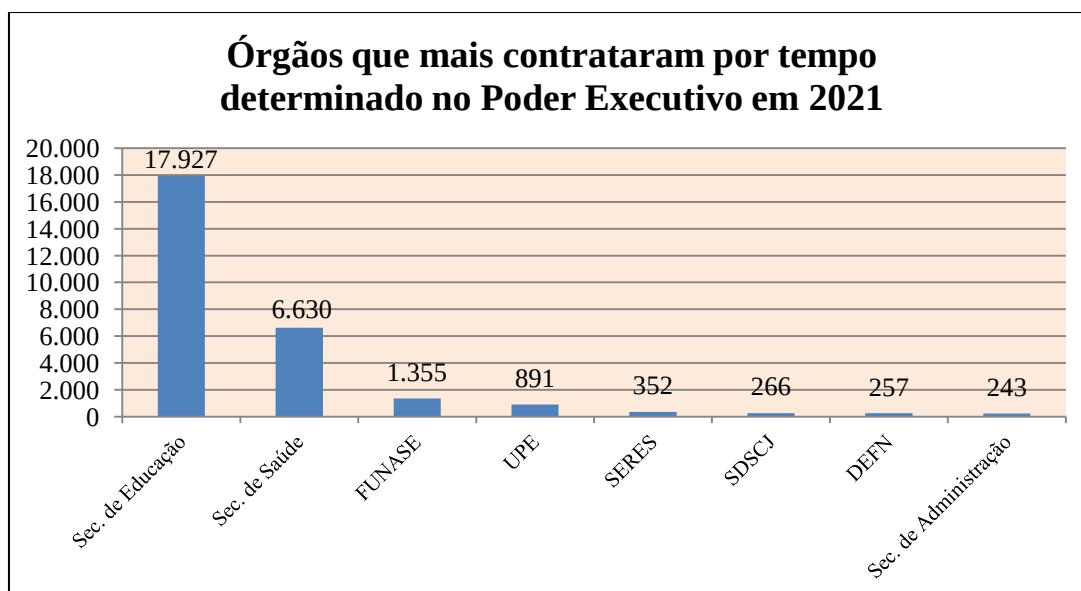


Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Órgão	Quantidade
PERPART	21
ADAGRO	14
DER-PE	1
HEMOPE	120
Secretaria da Fazenda	7
Secretaria de Defesa Social	7
Sec. Politic. Prev. Violenc. Drog.	100
Total	28.586

Fonte: Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

O gráfico a seguir apresenta os órgãos com os maiores quantitativos de contratados por tempo determinado – CTD em 2021:



Fonte: Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

Nota: As siglas presentes neste gráfico referem-se a: FUNASE: Fundação de Atendimento Sócio Educativo; UPE: Fundação Universidade de Pernambuco; SERES: Secretaria Executiva de Ressocialização; SDSCJ: Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; DEFN: Autarquia Territorial Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Observa-se, como será detalhado no capítulo referente à educação, que a maior parte dos contratos por tempo determinado concentra-se na Secretaria de Educação. Esse quantitativo chega a um total de 17.927 contratados, o que corresponde a 62,71% do total de contratados por tempo determinado efetuado pelo Executivo.

2.5 Cargos comissionados

A Administração Pública pode preencher parte de seus cargos por meio do provimento em comissão, restringindo-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inc. V, da Constituição Federal/88 c/c art. 3º, §



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

2º, incisos I e II do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 6.123/68 e alterações posteriores), *in verbis*:

Constituição Federal/88:

Art. 37. Omissis

[...]

V – [...] os *cargos em comissão*, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, *destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento*;

Lei Estadual nº 6.123/68:

Art. 3º. Omissis

[...]

§ 2º - Os cargos de provimento *em comissão* compreendem:

I - *Cargo de direção* e de *chefia* das repartições públicas;

II - *Cargos de assessoramento*, de Chefe de Gabinete e de Oficial de Gabinete; (grifos nossos).

Em relação aos cargos comissionados do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, lei estadual estipula qual o quantitativo a ser preenchido por esta modalidade de contratação, a qual é de livre nomeação e exoneração por parte do chefe do Poder Executivo estadual. Segue gráfico evolutivo referente ao quantitativo de cargos comissionados no Poder Executivo, de 2017 a 2021:



Fonte: Leis estaduais 16.058/17; 16.072/17; 16.277/17 e 16.279/17; 16.401/18, 16.520/18, 16.561/19, 16.683/19 e 17.130/20.

Em 2017, o quantitativo de cargos comissionados foi alterado por meio da Lei Estadual nº 16.058 de 06 de junho de 2017; Lei Estadual nº 16.072 de 15 de junho de 2017; Lei Estadual nº 16.277 de 27 de dezembro de 2017, chegando ao final do referido ano a 2.606 cargos.

Em 2018, o quantitativo de cargos comissionados foi alterado pela Lei Complementar nº 382/2018 e pela Lei Estadual nº 16.401/2018 e também pelo término



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

da Comissão Estadual da Memória e Verdade Dom Helder Câmara, que pela alteração trazida pela Lei Estadual nº 15.813/2016, teve funcionamento até o dia 31 de dezembro de 2016, com isso 9 (nove) cargos comissionados na Secretaria da Casa Civil foram extintos, dessa forma, ao final de 2018, o quantitativo de cargos comissionados do Poder Executivo alcançou o número de 2.602 cargos.

Em 2019, o quantitativo de cargos comissionados foi fixado pela Lei Estadual nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018, que revogou a Lei Estadual nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015 e dispôs sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo para o ano de 2019 e seguintes, mantendo-se o mesmo quantitativo apresentado em 2018.

Em 2020, o quantitativo de cargos comissionados foi o fixado pela Lei Estadual nº 16.520/2018, alterada pelas leis de nº 16.561, de 27 de fevereiro de 2019, nº 16.683, de 1º de novembro de 2019 e nº 17.130 de 18 de dezembro de 2020, que extinguiu 6 (seis) cargos comissionados.

Em 2021, o quantitativo de cargos comissionados fixado pela Lei Estadual nº 16.520/2018, e suas alterações, foi modificado pela Lei Estadual nº 17.536, de 10 de dezembro de 2021, que, entre extinções e criações, acresceu 6 (seis) cargos comissionados. Dessa forma, a Lei 16.520/2018, com suas alterações, fixou em 2.602 (sendo 27 cargos a título de reserva técnica) o número de cargos comissionados no Poder Executivo, conforme tabela a seguir:

Quantitativo de cargos comissionados do Poder Executivo em 2021

CARGOS COMISSIONADOS DO PODER EXECUTIVO EM 2021				
Símbolo	Vencimento	Representação	VALOR	Quantidade
DAS	-	-	10.570,00	27
DAS-1	1.993,32	7.973,30	9.966,62	101
DAS-2	1.461,77	5.847,08	7.308,85	145
DAS-3	1.229,22	4.916,86	6.146,08	159
DAS-4	1.129,55	4.518,20	5.647,75	273
DAS-5	930,22	3.720,87	4.651,09	309
CAA-1	807,29	3.229,18	4.036,47	90
CAA-2	664,44	2.657,77	3.322,21	619
CAA-3	431,89	1.727,55	2.159,44	368
CAA-4	265,78	1.063,11	1.328,89	339
CAA-5	232,56	930,22	1.162,78	172
TOTAL				2.602

Fonte: Lei Estadual nº 16.520/18, alterada pelas Leis Estaduais nº 17.130/20 e 17.536/2021.

Ressalta-se que, do total de cargos comissionados dispostos (2.602), estavam ocupados, em 31/12/21, 2.531 cargos, sendo que a maioria (2.225 – 87,91%)

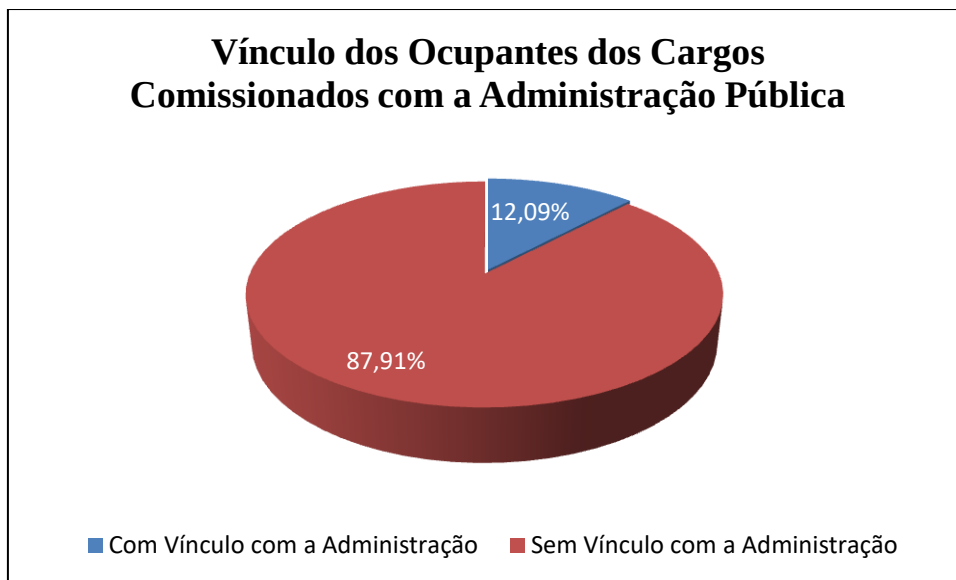


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

não apresentam vínculos com a Administração Pública, conforme apresentado no quadro a seguir:



Fonte: Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.



3 Gestão Orçamentária

3.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamento

São instrumentos de planejamento e orçamentação o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Com a ausência da Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, o Governo de Pernambuco, por meio de sua Constituição Estadual, tem editado regras próprias quanto aos prazos relativos aos instrumentos de planejamento e orçamentação. Em relação à Carta Estadual, os prazos foram dilatados, estando todos no segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº 31/2008 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 para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (grifos nossos)

3.1.1 Plano Plurianual - PPA

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 59/2020, de 05 de outubro de 2020, encaminhou o Projeto de Lei Ordinária nº 1.569/2020, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado 2020-2023, para o exercício de 2021, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Em 16 de dezembro de 2020 foi sancionada a Lei Estadual nº 17.122, que dispôs sobre a revisão do Plano Plurianual, quadriênio 2020 – 2023, para o exercício 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da55-4d27-b1fd-dce69c76fa59

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2021, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, no que se refere às perspectivas de atuação e objetivos estratégicos, e, conforme estabelecido pelo artigo 2º, § 2º, da referida LDO, seu detalhamento em programas e ações ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2021.

Ao longo do exercício de 2021 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. Das 2 (duas) alterações no PPA, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, apenas a alteração contida na Lei Estadual nº 17.478, de 10 de novembro de 2021, fez referência aos produtos e as metas da nova ação inserida no PPA, fato não observado na alteração promovida pela Lei Estadual nº 17.208, de 12 de abril de 2021. Registra-se que em ambas não há menção dos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.

Da mesma forma, os créditos suplementares editados por meio de leis ou de decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. O fato é que, existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactará na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - Parte I, estabeleceu os procedimentos contábeis orçamentários. A Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18 de dezembro de 2018, aprovou a Parte I da 8ª edição do MCASP, válido a partir de 2019. A Parte I do MCASP visa reunir conceitos, regras e procedimentos relativos aos atos e fatos orçamentários e seu relacionamento com a contabilidade. Também tem como objetivo a harmonização, por meio do estabelecimento de padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere à receita e à despesa orçamentária, suas classificações, destinações e registros.

Quando das orientações relativas à despesa pública, a Parte I do MCASP – 8ª edição, no que se refere à classificação por estrutura programática, estabelece que:

4.2.3. Classificação por Estrutura Programática

[...]

4.2.3.4. Componentes da programação física

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituída para cada ano. *As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.* (grifo nosso)

Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação.

A título de exemplo têm-se, conforme Plano Plurianual 2020-2023, a ação 4327 – Qualificação Permanente dos Profissionais da Secretaria de Educação e Esportes, e a ação 1137 – Cooperação Técnico-Pedagógica e Financeira à Rede Municipal de Ensino, subdivididas em subações que não podem ser agregadas tendo em vista a natureza distinta dos seus produtos a seguir descritos.

Ação – 4327 – Qualificação Permanente dos Profissionais da Secretaria de Educação e Esportes			
Subação	Produto / Unidade	Meta 2020	Meta 2021 a 2023
Outras Medidas	Profissional Capacitado / Unidade	2.000	6.000
Formação Continuada de Gestores Escolares	Pessoa Capacitada / Unidade	1.500	4.500
Manutenção dos Polos de Apoio Presencial do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)	Pólo mantido / Unidade	12	40
Emenda Parlamentar nº142/2019	Profissional Capacitado / Unidade	1	0
Ação 1137 – Cooperação Técnico-Pedagógica e Financeira à Rede Municipal de Ensino			
Subação	Produto / Unidade	Meta 2020	Meta 2021 - 2023
Outras Medidas	Município Atendido / Unidade	15	45
Qualificação do ensino regular dos anos iniciais (Alfabetizar com Sucesso)	Aluno Atendido / Unidade	184	552
Apoio à implantação de escolas municipais em tempo integral de Ensino Fundamental	Município Atendido / Unidade	30	215

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023.

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos. Na ação 4327 tem-se como produtos: “Profissional Capacitado” e “Pólo mantido”. Na Ação 1137 tem-se como produtos: “Município Atendido” e “Aluno Atendido”. Necessário se faz uma melhor elaboração das ações e suas subações para que não ocorra o impedimento da agregação, nas ações, das metas estabelecidas nas subações.

Registra-se que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia absoluta de atingimento dos objetivos dos programas. A finalidade do programa é suprir uma demanda social e não executar totalmente as metas estabelecidas, por exemplo: a construção de uma escola pode não suprir determinado déficit educacional identificado no planejamento governamental. Para a aferição do sucesso de um programa é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2020 - 2023 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.



3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O Poder Executivo, por meio da mensagem nº 39/2020, de 03 de agosto de 2020, encaminhou o Projeto de Lei nº 1325/2020, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021, cumprindo o prazo¹ estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008. Em 28 de Agosto de 2020, foi sancionada a Lei Estadual nº 17.033, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2021.

Constatou-se que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000. Alguns desses dispositivos serão comentados a seguir:

Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual:

O artigo 2º da LDO define que as prioridades e metas da administração pública estadual estão estabelecidas nos seguintes níveis de programação: perspectivas ou dimensões de atuação, objetivos estratégicos, programas e ações. Destes, apenas as perspectivas de atuação e seus objetivos estratégicos estão definidos na LDO. O § 2º do referido artigo remeteu o detalhamento dos demais níveis de programação para o projeto de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2021. Registra-se que no exercício em análise houve a Revisão do Plano Plurianual com a publicação da Lei nº 17.122 em 16 de dezembro de 2020.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2021, as perspectivas ou dimensões de atuação suas respectivas descrições e objetivos estratégicos são para o respectivo exercício:

Dimensão Social
Voltada para o atendimento dos anseios sociais e dos direitos humanos
Objetivos Estratégicos
● PACTO PELA EDUCAÇÃO: Assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios; ● PACTO PELA SAÚDE: Promover um serviço de saúde pública de qualidade com foco em redes integradas, excelência tecnológica e humanização; ● PACTO PELA VIDA: Reduzir a violência, com ações de prevenção, repressão e ressocialização, a partir de uma rede integrada de atuação governamental, em todas as esferas, e trabalho de promoção social; ● CIDADANIA E CULTURA: Assegurar e ampliar direitos e oportunidades, combater preconceito e intolerância, e promover acesso e prática de atividades culturais, esportivas, de lazer.

¹ O prazo para o encaminhamento do projeto da LDO, conforme inciso I do § 1º do art. 124 da Constituição Estadual, é de até 01 de agosto de cada ano, entretanto, em 2021, esta data correspondeu ao dia de sábado, sendo o primeiro dia útil após o referido dia o de 03 de agosto de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Dimensão Ambiental Voltada para o desenvolvimento de comunidades sustentáveis
Objetivos Estratégicos • DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Promover conservação da vida em água e solo, proteção à natureza, enfrentamento às mudanças climáticas, investimento no uso de energias limpas, combate à poluição; • MOBILIDADE E URBANISMO: Melhorar a mobilidade nas cidades, na gestão de resíduos sólidos e na ampliação ao acesso à moradia digna.
Dimensão Econômica Voltada para o atendimento de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico do Estado
Objetivos Estratégicos • DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: Melhorar a qualidade de vida no campo, descentralizando e integrando iniciativas, buscando um maior equilíbrio entre as regiões do estado; • ÁGUA E INFRAESTRUTURA: Qualificar a infraestrutura através de investimentos em malha de transporte e segurança hídrica; • TRABALHO, RENDA E COMPETITIVIDADE: Fomentar a geração de empregos e de renda, o empreendedorismo e o aumento da competitividade através da atração de empreendimentos e da qualificação profissional, ciência e inovação; • MODELO DE GESTÃO: Desenvolver ações voltadas à consolidação de instituições eficazes, na gestão pública, primando pela qualidade de estrutura e serviços.

Reserva de Contingência

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2021 contivesse reserva de contingência no montante de até 0,5% da sua Receita Corrente Líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso III, b, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O parágrafo segundo, deste mesmo artigo, trouxe a possibilidade da reserva de contingência ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais que necessitem ser abertos para reforço ou inclusão de dotações orçamentárias, caso não fosse utilizada até 30 de setembro de 2021 nos fins previstos.

Anexo de Riscos Fiscais

A LRF (art. 4º, § 3º) determina que a LDO contenha Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem. Os riscos fiscais previstos, para 2021, foram detalhados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO e estimados em R\$ 598.000.000,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e demais riscos fiscais.



Projeção de Metas Fiscais – LDO

As metas fiscais para o exercício de 2021 constam no Demonstrativo 1 - Metas Anuais - do Anexo de Metas Fiscais e estabeleceu como meta anual de Resultado Primário o valor de R\$ 613.308.000,00 positivos. A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 60.827.500,00 positivos. A estimativa do montante da Dívida Pública Consolidada, para o final de 2021, foi de R\$ 17.230.167.900,00.

Conforme o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Salientamos que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2021, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 375/2020, que aprovou a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2021.

Outras informações trazidas por meio de notas explicativas não podem ser consideradas como memória de cálculo, vez que estas trazem apenas definições já contempladas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, no que diz respeito ao que deve constar nas linhas e colunas do referido Anexo de Metas Fiscais.

Em relação ao resultado primário, o artigo 4º da LDO estabeleceu que este poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos – PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária para 2021.

Em nota, constante do anexo de metas fiscais, há a indicação de que “As despesas primárias poderão ser deduzidas no valor correspondente à Programação Piloto de Investimentos – PPI, conforme art. 4º desta Lei e Decreto nº 33.714/2009”.

Em razão do Anexo de Metas Fiscais não ter sido instruído com a memória do cálculo realizado pelo estado para a obtenção do resultado primário, não há como se afirmar a subtração dos valores correspondentes à Programação Piloto de Investimento – PPI nas despesas primárias, já que tanto o artigo 4º da LDO 2021 quanto à nota explicativa constante das Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais trazem em seus textos apenas a possibilidade de tal dedução.

Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2021 correspondeu à Portaria nº 375, de 08 de julho de 2020, 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deverão ser consideradas quando da apuração do resultado primário, ou seja, são subtraídas, juntamente com as demais despesas não financeiras, da receita não financeira, para obtenção do referido resultado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A previsão do resultado primário na LDO deve ser um indicativo de como será a atuação do governo frente ao seu endividamento. Se positivo, o resultado indicará que, após o pagamento de todas as despesas, haverá recursos para pagamento total ou parcial dos juros da dívida e, dependendo do valor apresentado, da sua amortização. Se negativo, o resultado indicará aumento do endividamento do Estado. Se na apuração do resultado não for considerado como despesa os investimentos do PPI, o valor apresentado ficará majorado, podendo dar a falsa impressão de que haverá recursos suficientes para pagamento dos serviços da dívida.

Ressaltamos que a proposição de Lei de Diretrizes Orçamentárias anuais que não contenham as metas fiscais na forma da lei constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, conforme disposto no inciso II, artigo 5º, da Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Registra-se, entretanto, que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2021, (Volume 01, doc. 02, páginas 355 a 357), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria nº 375, de 08 de julho de 2020. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 3.220.526.667,88 (método “Acima da Linha”).

3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

O Poder Executivo, por meio da mensagem nº 58/2020, de 05 de outubro de 2020, encaminhou o Projeto de Lei nº 1.568/2020, referente à Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2021, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008. O projeto da LOA teve 695 emendas parlamentares, sendo 580 aprovadas sem restrições, 61 aprovadas com alterações e 54 rejeitadas.

Em 16 de dezembro de 2020 foi sancionada a Lei Estadual nº 17.121, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2021, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º. Foram fixados os seguintes valores na Lei Orçamentária Anual para o exercício 2021.

Em R\$	
Tipo de Orçamento	Valor
Orçamento Fiscal	40.689.145.800,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.211.261.000,00
Total	41.900.406.800,00

Fonte: Lei Orçamentária 2021

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 4.295.952.500,00 para 2021.



Verificação preliminar: orçamento estadual inflado em razão da Dotação Orçamentária Específica

A bem da transparência, deve-se fazer uma observação relevante sobre o valor de R\$ 40.689.145.800,00 (R\$ 40,68 bilhões) atribuído ao Orçamento Fiscal. Trata-se de constatação de que este total encontra-se inflado, nas receitas estimadas e nas despesas fixadas, em cerca de R\$ 3,49 bilhões, em virtude de na peça orçamentária estar inserido, de forma implícita, o valor esperado para a Dotação Orçamentária Específica – DOE entre as despesas e de valor com finalidade compensatória, entre as receitas.

A DOE (Dotação Orçamentária Específica) é a nomenclatura aplicada pelo Estado de Pernambuco, com base em interpretação do inciso XV do art. 4º da LC nº 28/2000 para designar dispêndio reconhecido nacionalmente pela STN como Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do Sistema Previdenciário estadual. Esse tema será pormenorizadamente tratado no item 3.3 deste relatório, mas, em termos simplificados, tem-se que o valor que o estado precisa arcar para cobrir o que não conseguiu arrecadar com receitas previdenciárias ordinárias para financiar sua folha de inativos/pensionistas – denominada nacionalmente como “Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro” e tratada como evento extraorçamentário – aqui no estado é designada como Dotação Orçamentária Específica (com tratamento orçamentário).

Dentro dessas receitas ordinárias citadas acima encontram-se a receita previdenciária retida dos servidores (equivalente a 14% de sua remuneração bruta) e a parte patronal arcada pelo próprio estado (28% sobre a mesma folha de pagamento). A parte que falta é considerada nacionalmente segundo diretrizes emanadas na Nota Técnica nº 633/2011 da STN – desde 2011, portanto – como extraorçamentária, não sendo, portanto, passível de inclusão na lei orçamentária anual ou a empenhamento.

Indiferente a isso, e apegado à literalidade de norma estadual editada no ano de 2000, o Estado de Pernambuco permanece inserindo o valor estimado desse déficit no orçamento anual para, quando da sua execução orçamentária, constar a título de DOE². Não foi identificada qualquer iniciativa de Projeto de Lei Complementar tencionando alterar a redação do inciso XV do art. 4º da LC nº 28/2000. A modificação da titulação ali aplicada à Dotação Orçamentária Específica para a nova nomenclatura de “Recursos para Cobertura do Déficit Previdenciário” já solucionaria a disfunção legislativa existente. O reflexo contábil do empenho deste evento extraorçamentário é a consideração de parcela de receita orçamentária fictícia, de mesma monta. Logo, os R\$ 3,49 bilhões estimados a maior entre as despesas é também estimado a maior entre as receitas.

O procedimento tem diversos efeitos indesejados, que podem ser resumidos na distorção de informações em demonstrativos contábeis (Balanço Orçamentário,

² A DOE, em termos práticos, é o valor que o estado precisa viabilizar, mesmo após arcar com encargos patronais, para não incorrer em atrasos ou em inadimplência junto a inativos e pensionistas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Balanço Financeiro e Demonstração de Variações Patrimoniais), bem como, verificado em exercícios anteriores, na quantificação a maior dos valores gastos pelo estado em educação dentro do exame de percentual exigido de 25% na área. Seus efeitos serão tratados nos capítulos de Gestão Financeira e Patrimonial, Educação e Previdência dos Servidores Públicos.

De fato, não há uma única menção ao termo “Dotação Orçamentária Específica” em toda a peça orçamentária. Também não há dotação atribuída diretamente a essa nomenclatura. O que há é uma dotação orçamentária no valor da ordem de R\$ 6,14 bilhões com previsão de aplicação na modalidade 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) em meio às quais encontram-se as ações destinadas às contribuições complementares ao FUNAFIN (que corresponde à DOE), no valor aproximado de R\$ 3,49 bilhões.

Além dos efeitos indesejados já mencionados dessa impropriedade técnica, o primeiro dos efeitos – anterior àqueles – é de distorção de tamanho do orçamento estadual. Ou seja, embora o estado tivesse expectativa, no início de 2021, de auferir junto ao meio externo, ao longo do referido exercício, recursos totais compreendidos da ordem de grandeza próximo a R\$ 37,19 bilhões, ele “informou”, por meio do seu orçamento estadual, que o valor estimado era de R\$ 40,69 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

A verificação acima não representa fato novo vinculado ao exercício de 2021. Ele já ocorre há vários exercícios em virtude de existir no passado ponto de controvérsia acerca da natureza – orçamentária ou extraorçamentária – dos valores de Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do Sistema Previdenciário estadual, a qual, após ato normativo federal deixou, em nosso entendimento, de existir.

Autorizações expressas na Lei Orçamentária Anual

O artigo 10 da Lei Orçamentária Anual trouxe várias autorizações ao Poder Executivo para serem utilizadas durante a execução dos orçamentos, sobre as quais cabem os seguintes comentários:

- **Inciso I:** autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal, até o limite de 15% da receita corrente estimada. Não houve operação deste tipo em 2021;
- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2021 até o valor de R\$ 774.596.800,00 - mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita. Em 2021 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 375.711.309,26;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- **Inciso III:** autorizou a dar como garantias das operações de crédito de que tratam os incisos anteriores, receitas de ICMS e FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de educação e saúde;
- **Inciso IV:** autorizou o Governo do Estado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite correspondente a 20% do total da despesa fixada na LOA. A Lei Estadual nº 17.487 de 25/11/21 alterou esse limite para 25%. Levando em consideração os valores do orçamento fiscal e o de investimento somados, esse limite correspondeu ao valor total de R\$ 10.475.101.700,00. Verificou-se que o montante utilizado R\$ 10.494.349.154,38, correspondente às suplementações por decreto ocorridas nos orçamentos fiscal e de investimento, ultrapassou o limite autorizado, correspondendo a 100,18% do referido limite, descumprindo, portanto, o citado dispositivo;
- **Inciso V:** permitiu abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir *déficit* e cobrir necessidades operacionais dessas entidades, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, por meio de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2021, os Fundos, Fundações e Empresas do Estado respeitaram o limite autorizado neste inciso V do art. 10 da LOA. Ressalta se que o FEM, FES-PE e CTM possuem limites para abertura de crédito suplementar próprios, conforme incisos VII, VIII e IX deste artigo 10 da LOA;
- **Inciso VI:** excluiu do limite para abertura de créditos suplementares diretamente por decreto aqueles cujas fontes de abertura sejam convênios e operações de crédito não previstas, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias. Na lei orçamentária foram explicitados os convênios e as operações de crédito contempladas nas suas previsões;
- **Inciso VII:** autorizou abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 50% (cinquenta por cento) da despesa fixada para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir *déficits* e cobrir necessidades operacionais dessa entidade, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2021 houve o cumprimento deste dispositivo em razão dos créditos suplementares abertos em favor do FEM ter alcançado 27,51% do limite autorizado;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- **Inciso VIII:** autorizou abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal até o limite de 120% (cento e vinte por cento) da despesa fixada para o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, para viabilizar alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade, não onerando o limite de suplementações autorizado neste inciso, os recursos advindos de convênios e operações de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias. Este inciso foi acrescido pela Lei Estadual nº 17.298 de 07/06/2021 e teve a redação alterada pelo art. 1º da Lei Estadual nº 17.462, de 27/10/2021. Em 2021, houve o cumprimento deste dispositivo em razão dos créditos suplementares abertos em favor do CTM terem alcançado 96,59% do limite autorizado;
- **Inciso IX:** autorizou a abertura de créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal até o limite de 30% (trinta por cento) da despesa fixada para o Fundo Estadual de Saúde - FES-PE, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, para viabilizar alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade, não onerando o limite de suplementações autorizado neste inciso, recursos advindos de convênios e operações de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias (Inciso acrescido pelo art. 1º da Lei Estadual nº 17.479, de 16/11/2021). Em 2021, houve o cumprimento deste dispositivo em razão dos créditos suplementares abertos em favor do FES-PE terem alcançado 65,88% do limite autorizado.

Na elaboração da LOA de 2021 foram seguidas as determinações contidas na Lei Estadual nº 17.033 de 28 de agosto de 2020, LDO para 2021, no que se refere à organização e estrutura do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento das Empresas, bem como ao objeto e conteúdo da programação orçamentária a cargo dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Demonstrativos da Programação Piloto de Investimento - PPI

A LOA 2021 apresentou a relação dos investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI, detalhando o montante correspondente aos programas de governo selecionados. O valor total foi fixado em R\$ 143.295.400,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$ 135.880.400,00 do programa “0927 - Ampliação e Melhoramento da Malha Viária do Estado – Caminhos da Integração”; e R\$ 7.415.000,00 do programa “0926 - Ampliação e Adequação da Infraestrutura Portuária”.

Conforme nota constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, exercício 2021, o valor total do PPI poderia ser deduzido das despesas primárias quando do cálculo do resultado primário, item integrante do referido Anexo. Registra-se que tal procedimento, se implementado, difere da metodologia definida pela STN.



Compatibilização às Metas de Política Fiscal - LOA

Os valores das receitas, total e primária, das despesas, total e primária, assim como dos resultados primário e nominal, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2021, diferiram do previsto na LDO/2021. Em nota explicativa do demonstrativo de compatibilização, a SEPLAG/SEFAZ, informou que tais diferenças “decorreram de pequeno decréscimo correspondente a 0,12% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas prevista, com consequente rebatimento na despesa fixada”.

Em decorrência dos referidos ajustes, houve mudança da meta de resultado primário de R\$ 613.308.000,00 para R\$ 602.768.500,00, assim como da meta de resultado nominal de R\$ 60.827.500,00 para R\$ 345.235.400,00.

Receita Corrente Líquida e Reserva de Contingência

A Lei Orçamentária Anual para 2021 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 26.956.536.100,00 – receita esta que serve de parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Conforme o art. 22 da LDO para o exercício de 2021 a reserva de contingência constante da LOA 2021 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 134.782.680,50. Entretanto, a LOA 2021 trouxe o valor R\$ 39.818.100,00 como sendo o da reserva de contingência, ou seja, cerca de três vezes abaixo do estabelecido pela LDO.

Orçamento de Investimento das Empresas

O Orçamento de Investimento das Empresas do Estado de Pernambuco é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, segundo critérios da LRF, conforme artigo 5º, § 4º, cc o artigo 6º, § 1º, da LDO. Para esse grupo de empresas, as dotações orçamentárias referem-se apenas aos investimentos. As demais empresas encontram-se no Orçamento Fiscal, com todas as receitas estimadas e despesas fixadas, quer de custeio, quer de capital.

Integraram o Orçamento de Investimento em 2021 as seguintes empresas:

- Companhia Editora de Pernambuco – CEPE;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A – LAFEPE;
- SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros;
- Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA;
- Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD-DIPER;
- Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS;
- Porto do Recife S/A;
- Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A – AGEFEPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Observou-se que houve, em 2021, um aumento do montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando, em 2020, de R\$ 1.073.014.800,00 para R\$ 1.211.261.000,00 em 2021.

Ausência na LOA 2021 dos valores das metas físicas

A Lei Orçamentária Anual 2021 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no que se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

A apresentação de metas físicas na Lei Orçamentária Anual encontra-se respaldada no princípio orçamentário da transparência. O conhecimento dos aspectos relacionados aos gastos públicos é de suma importância, pois proporciona informações de melhor qualidade aos cidadãos.

Ademais, as Resoluções do Tribunal de Contas do Estado que disciplinam as prestações de contas de gestão estaduais solicitam, entre outros documentos, o envio do relatório de desempenho da gestão contendo os resultados físicos e financeiros obtidos com os programas finalísticos fixados na LOA. Para tanto, se faz necessário a existência das metas físicas na Lei Orçamentária Anual.

Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

Em 2021 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 10.485.685.550,16. Essas alterações orçamentárias estão apresentadas a seguir, de forma resumida.

Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos

Em R\$

Crédito Adicional	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes
Suplementar	9.972.847.511,50	498.177.704,05	10.471.025.215,55
Especial	14.660.334,61	-	14.660.334,61
Extraordinário	-	-	-
Total	9.987.507.846,11	498.177.704,05	10.485.685.550,16

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2021.

No exercício de 2021 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 99,86% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 0,14% do total dos créditos adicionais abertos no referido exercício.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Créditos adicionais por fontes de abertura

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2021:

Em R\$

Crédito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais – Orçamento Fiscal 2021				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Superávit Financeiro	Convênio	Operação de Crédito
Suplementar	4.160.943.813,53	4.668.573.542,75	1.641.507.859,27	-	-
Especial	14.660.334,61	-	-	-	-
Extraordinário	-	-	-	-	-
Total	4.175.604.148,14	4.668.573.542,75	1.641.507.859,27	-	-

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2021.

O excesso de arrecadação correspondeu a 44,52% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas. A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal serviu como fonte de abertura 39,82% dos créditos adicionais e os superávits financeiros a 15,65% dos referidos créditos.

A abertura de créditos adicionais por anulação não altera o valor total do referido orçamento, uma vez que remaneja dotações existentes em uma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes. No entanto, esse remanejamento propicia, na execução do orçamento, uma ponderação diferente das ações governamentais que foram planejadas inicialmente e aprovadas pelo poder Legislativo, já que privilegia determinadas ações em detrimento de outras.

As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 15,51% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 40.689.145.800,00 para R\$ 46.999.227.202,02. A seguir tem-se detalhamento das referidas fontes de financiamento.

Anulação

Ao final do exercício, aproximadamente 10,26% das dotações inicialmente constantes do orçamento fiscal foram anuladas servindo como fonte de crédito adicional para alterações da LOA.

Acréscimo em dotação utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação

O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. Este fato diminuiu em 2021, ocorrendo por duas vezes com o Decreto nº 50.317, de 23 de fevereiro de 2021 e com o Decreto nº 50.565, de 23 de abril de 2021. O Decreto nº 50.317, de 23 de fevereiro de 2021, no valor de R\$ 4.360.000,00 anulou valores das fontes de recursos 241, 242, 244 e 271, mas não suplementou os mesmos valores nas mesmas fontes e com o Decreto nº 50.565, de 23 de abril de 2021, no valor de R\$ 26.398.981,00 ocorreu o mesmo nas fontes 101 e 109. Abrir créditos adicionais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

anulando fontes diversas das suplementadas, acrescendo dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida.

Na movimentação de recursos orçamentários, mediante a abertura de créditos adicionais, devem ser observadas as fontes de recursos, ou seja, não poderão ser cancelados os recursos de uma fonte para suplementar outra fonte diferente. O cancelamento do crédito orçamentário, parcial ou total, não muda a classificação da fonte de recurso. A realização do crédito adicional deverá sempre obedecer à vinculação do recurso disponível.

Com vistas a diagnosticar procedimentos, quantificar distorções e propor modelo de acompanhamento das disponibilidades financeiras, foi instituído, pelo estado, grupo de trabalho por meio do Decreto 39.248/13. Dentre as recomendações presentes no relatório do referido grupo, cujo tema foi “Disponibilidade por Fonte de Recursos”, destaca-se a de instituir grupo técnico que dentre outras atribuições estaria a de “estabelecer instrumentos de travas e ou alertas na SEPLAG de modo a evitar que sejam concedidas dotações superiores a suportadas pela respectiva fonte”. O referido relatório foi enviado a este Tribunal de Contas por meio do Ofício nº 658/2014 – GSF. A referida recomendação guarda correlação ao tema exposto.

Excesso de Arrecadação

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, em 2021, alcançaram o montante de R\$ 4.668.573.542,75 assim distribuídos por item de receita:

Em R\$			
Código da Receita	Descrição	Valor	%
1.1.1.8.02.1.1	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação	2.903.124.488,26	62,18%
1.1.2.8.01.9.1	Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização – Outras - Principal	9.830.569,62	0,21%
1.2.1.6.03.1.1	Contribuição para Fundos de Assistência Médica - Servidores Cíveis - Principal - SASSEPE	51.000.000,00	1,09%
1.3.2.1.00.1.1	Remuneração de Depósitos Bancários - Principal	1.208.110,48	0,03%
1.3.6.0.01.1.1	Cessão do Direito de Operacionalização de Pagamentos - Principal	565.103.144,52	12,10%
1.6.1.0.01.1.1	Serviços Administrativos e Comerciais Gerais -Principal	2.700.000,00	0,06%
1.6.1.0.02.1.1	Inscrição em Concursos e Processos Seletivos - Principal	840.600,00	0,02%
1.7.1.8.03.2.1	Transferência de Recursos do SUS - Atenção Especializada - Principal	85.166.646,29	1,82%
1.7.1.8.03.9.1	Transferência de Recursos do SUS - Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Principal	336.020.590,21	7,20%
1.7.5.8.01.1.1	Transferências de Recursos do FUNDEB - Principal	548.561.221,00	11,75%
1.9.2.2.06.0.1	Restituição de Despesas de Exercícios Anteriores - Principal	745.979,70	0,02%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Código da Receita	Descrição	Valor	%
1.9.9.0.99.1.1	Outras Receitas - Primárias - Principal	46.822.221,36	1,00%
2.2.1.3.00.1.1	Alienação de Bens Móveis e Semoventes - Principal	125.301,99	0,00%
2.4.1.8.04.9.1	Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, não detalhadas anteriormente	1.196.951,00	0,03%
2.4.1.8.10.9.1	Outras Transferências de Convênios da União - Principal	28.458.602,82	0,61%
7.6.3.8.01.1.1	Serviços Hospitalares - Principal	86.310.038,65	1,85%
7.6.3.8.01.9.1	Outros Serviços de Saúde - Principal	1.359.076,85	0,03%
	Total	4.668.573.542,75	100%

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2021.

Convênio

A LDO para 2021, em seu art. 37, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, aquela resultante de convênios e instrumentos congêneres celebrados ou reativados durante o exercício de 2021 e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

No exercício de 2021 não foram utilizados recursos oriundos de convênios para a abertura de créditos adicionais.

Superávit Financeiro

Ao longo de 2021 foram abertos créditos adicionais cuja origem dos recursos foi superávit financeiro no valor de R\$ 1.641.507.859,27. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2020, que serviram de base para abertura dos referidos créditos adicionais, constatou-se suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas.

Operações de crédito

Não foi realizada abertura de crédito adicional tendo como fonte as operações de crédito.

Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

Verificou-se que a administração estadual vem procedendo a mudanças no Orçamento de Investimento quando há alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal que envolve ações relacionadas ao aumento do capital social das empresas estatais não dependentes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
 Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Orçamento da Defensoria Pública

A Defensoria Pública do Estado de Pernambuco foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 20, de 09 de junho de 1998, por transformação da Assistência Judiciária do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, compreendendo a orientação, postulação e defesa dos seus direitos e interesses em todos os graus de jurisdição. A Lei Complementar Estadual nº 124, de 02 de julho de 2008, assegura autonomia funcional, administrativa e financeira.

O orçamento da Defensoria Pública Estadual apresentou incrementos constantes desde a obtenção de sua autonomia financeira até o exercício de 2016. Em 2017 observou-se uma redução nas dotações destinadas aos diversos grupos de despesas utilizados pelo referido órgão, culminando com um total de dotações inferior ao observado no ano anterior. Em 2018, verificou-se uma redução de aproximadamente 60% nas dotações destinadas ao grupo 4 – Investimentos. Em 2019 houve um aumento de aproximadamente 59% no grupo 1 – pessoal e encargos sociais, em relação a 2018. No ano de 2020 destaca-se uma redução de 62,50% no grupo 4 – Investimentos e aumento de 4,55% no grupo 1 – pessoal e encargos sociais e um aumento de 29,13% no grupo 3 - outras despesas correntes; todas variações em relação ao ano de 2019. Em 2021 o grupo de pessoal e encargos aumentou 33,35 %, o de outras despesas correntes reduziu 18,10% e o de investimentos aumentou em 60,19%. Os valores e comportamento das despesas autorizadas ao longo do período de 2012 a 2021 encontram-se, respectivamente, na tabela e gráfico a seguir.

Despesa Autorizada – Defensoria Pública

Em R\$

Grupo de Despesa	2012	2013	2014	2015	2016
1	49.636.300,00	54.032.356,66	67.623.165,00	80.421.499,62	111.478.890,99
3	18.962.769,29	20.987.900,00	29.499.434,16	26.546.082,09	36.943.727,18
4	2.160.510,78	1.573.555,00	14.567.365,84	14.905.000,00	15.446.880,13
5	-	-	500,00		-
Total	70.759.580,07	76.593.811,66	111.690.465,00	121.872.581,71	163.869.498,30
Grupo de Despesa	2017	2018	2019	2020	2021
1	102.356.500,00	104.603.000,00	166.381.185,11	173.944.422,96	231.951.016,98
3	29.536.200,00	30.897.900,00	31.485.243,68	40.655.488,48	33.298.814,00
4	6.233.053,55	2.944.100,00	2.893.427,35	1.085.127,02	1.738.287,99
5	-	-	-	-	-
Total	138.125.753,55	138.445.000,00	200.759.856,14	215.685.038,46	266.988.118,97

Fonte: e-Fisco

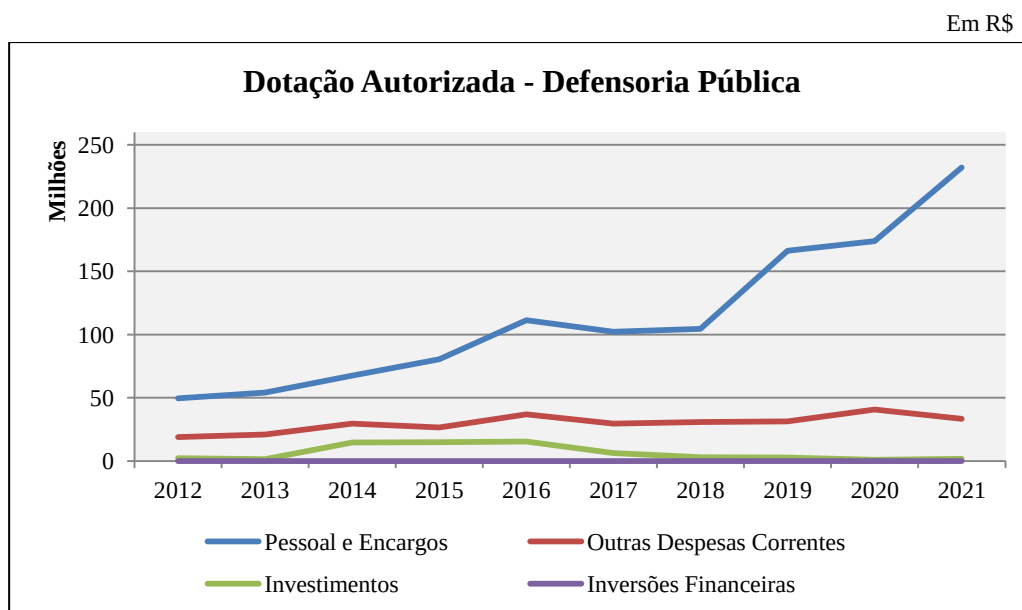
Nota: Grupos de Despesa = 1 - Pessoal e Encargos; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 - Inversões Financeiras



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: e-Fisco

Ressaltamos que o orçamento da Defensoria Pública deverá apresentar um equacionamento diante das disposições trazidas pela Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014, que, em seu artigo 2º, altera o artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo em seu §1º o prazo de oito anos para a União, Estados e Distrito Federal contarem com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.

3.2 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Orçamento Fiscal, apresentado no Balanço Geral do Estado (Volume 1, p. 337 a 340), tem por finalidade reunir as receitas e despesas relativas às unidades orçamentárias integrantes do Orçamento Fiscal.

Em R\$

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = a - b)
RECEITAS (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIA) (I)	34.508.181.100,00	39.089.085.527,25	39.369.791.471,07	-280.705.943,82
RECEITAS CORRENTES	33.085.172.800,00	37.603.573.763,92	38.643.460.033,44	-1.039.886.269,52
Receita Tributária	19.554.109.800,00	22.467.064.857,88	22.093.682.279,14	373.382.578,74
Receita de Contribuições	1.893.143.700,00	1.944.143.700,00	1.850.884.910,83	93.258.789,17
Receita Patrimonial	372.063.300,00	1.114.919.568,70	1.014.481.400,97	100.438.167,73
Receita Agropecuária	1.316.000,00	1.316.000,00	2.317.527,29	(1.001.527,29)
Receita Industrial	800.000,00	800.000,00	610.342,67	189.657,29
Receita de Serviços	145.374.500,00	148.915.100,00	127.985.552,85	20.929.547,15
Transferências Correntes	10.547.660.200,00	11.308.887.015,98	12.496.357.624,47	-1.187.470.608,49
Outras Receitas Correntes	570.705.300,00	617.527.521,36	1.057.140.395,22	-439.612.873,86
RECEITAS DE CAPITAL	1.423.008.300,00	1.485.511.763,33	726.331.437,63	759.180.325,70
Operações de Crédito	774.596.800,00	774.596.800,00	375.711.309,26	398.885.490,74
Alienação de Bens	4.100.000,00	4.225.301,99	1.460.961,02	2.764.340,97
Amortizações de Empréstimos	1.127.600,00	1.127.600,00	1.834.662,32	-707.062,32
Transferências de Capital	513.177.700,00	575.555.861,34	216.652.451,59	358.903.409,75
Outras Receitas de Capital	130.006.200,00	130.006.200,00	130.672.053,44	-665.853,44



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepeic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = a - b)
RECEITAS (INTRA ORÇAMENTÁRIAS) (II)	6.180.964.700,00	6.268.633.815,50	4.878.782.610,85	1.389.851.204,65
RECEITAS CORRENTES	6.167.884.700,00	6.255.553.815,50	4.874.295.681,16	1.381.258.134,34
RECEITAS DE CAPITAL	13.080.000,00	13.080.000,00	4.486.929,69	8.593.070,31
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I+II)	40.689.145.800,00	45.357.719.342,75	44.248.574.081,92	1.109.145.260,83
REFINANCIAMENTO (IV)	-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)	40.689.145.800,00	45.357.719.342,75	44.248.574.081,92	1.109.145.260,83
DÉFICIT (VI)	-	-	-	-
TOTAL (VII) = (V + VI)	40.689.145.800,00	45.357.719.342,75	44.248.574.081,92	1.109.145.260,83
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)	-	1.641.507.859,27	1.641.507.859,27	-
Superávit Financeiro	-	1.641.507.859,27	1.641.507.859,27	-
Reabertura de Créditos Adicionais	-	-	-	-

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas (f)	Despesas Pagas	Saldo (e - f)
DESPESAS (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIA) (VIII)	34.422.176.900,00	41.178.962.854,62	37.828.885.440,44	37.410.513.914,47	36.510.088.072,19	3.768.448.940,15
DESPESAS CORRENTES	31.828.223.633,00	37.011.178.416,39	34.837.807.506,59	34.683.705.991,82	33.899.045.702,05	2.327.472.424,57
Pessoal e Enc. Sociais	17.146.280.000,00	17.929.544.095,22	17.347.058.085,16	17.347.058.085,16	17.313.079.353,00	582.486.010,066
Juros e Enc. da Dívida	774.669.300,00	488.592.362,57	478.088.922,66	478.088.922,66	478.088.922,66	10.503.439,91
Outras Desp. Correntes	13.907.274.333,00	18.593.041.958,60	17.012.660.498,77	16.858.558.984,00	16.107.877.426,39	1.734.482.974,60
DESPESAS DE CAPITAL	2.554.135.167,00	4.166.242.736,45	2.991.077.933,85	2.726.807.922,65	2.611.042.370,14	1.439.434.813,80
Investimentos	1.132.536.267,00	2.351.285.143,10	1.377.979.753,93	1.113.709.742,73	999.063.769,11	1.237.575.400,37
Inversões Financeiras	412.138.500,00	557.971.338,47	381.274.279,85	381.274.279,85	380.154.700,96	176.697.058,622
Amortização da Dívida	1.009.460.400,00	1.256.986.254,88	1.231.823.900,07	1.231.823.900,07	1.231.823.900,07	25.162.354,81
RESERVA CONTINGÊNCIA	39.818.100,00	1.541.701,78	-	-	-	1.541.701,78
DESPESAS (INTRA ORÇAMENTÁRIA) (IX)	6.136.053.900,00	5.719.872.410,00	4.755.129.878,58	4.755.119.878,58	4.724.720.364,57	964.752.531,42
DESPESAS CORRENTES	6.122.965.900,00	5.710.252.410,94	4.750.642.948,89	4.750.632.948,89	4.720.233.434,88	959.619.462,05
Pessoal e Enc. Sociais	5.570.411.200,00	5.030.890.083,75	4.126.457.899,24	4.126.457.899,24	4.104.692.210,16	904.432.184,51
Juros e Enc. da Dívida	-	-	-	-	-	-
Outras Desp. Correntes	552.554.700,00	679.362.327,19	624.185.049,65	624.175.049,65	615.541.224,72	55.187.277,54
DESPESAS DE CAPITAL	13.088.000,00	9.619.999,06	4.486.929,69	4.486.929,69	4.486.929,69	5.133.069,37
Investimentos	8.000,00	357.165,51	-	-	-	357.165,51
Inversões Financeiras	13.080.000,00	9.262.833,55	4.486.929,69	4.486.929,69	4.486.929,69	4.775.903,86
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL DAS DESPESAS (X) = (VIII+IX)	40.558.230.800,00	46.898.835.264,62	42.584.015.319,02	42.165.633.793,05	41.234.808.436,76	4.733.201.471,57
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA / REFINANCIAMENTO (XI)	130.915.000,00	100.391.937,40	81.909.110,81	81.909.110,81	81.909.110,81	18.482.826,59
TOTAL DAS DESPESAS (XII) = (X + XI)	40.689.145.800,00	46.999.227.202,02	42.665.924.429,83	42.247.542.903,86	41.316.717.547,57	4.751.684.298,16
SUPERÁVIT (XIII)	-	-	1.582.649.652,09	2.001.031.178,06	2.931.856.534,35	-
TOTAL COM SUPERÁVIT (XIV) = (XII + XIII)	40.689.145.800,00	46.999.227.202,02	44.248.574.081,92	44.248.574.081,92	44.248.574.081,92	-
RESERVA DO RPPS	-	-	-	-	-	-

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 – Volume I (doc 2, p. 337 a 340)

O Balanço Orçamentário apurado ao final de 2021 informa que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo sido a receita arrecadada maior que a despesa empenhada em R\$ 1.582.649.652,09;
- A previsão atualizada da receita no montante de R\$ 45.357.719.342,75 contempla os valores dos acréscimos causados pelos créditos adicionais cujas fontes de abertura foram as provenientes de excesso de arrecadação;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 1.641.507.859,27 de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi superior à inicialmente estimada na LOA em 8,75%;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 6,31 bilhões, incrementando o orçamento fiscal em 15,51%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa empenhada) de R\$ 2,75 bilhões.

Sobre os dados integrantes da peça acima, são necessárias algumas ressalvas, especialmente aquela contida no item 3.3.

3.2.1 Receita Orçamentária

A receita declarada pelo estado no exercício de 2021 foi de R\$ 44,25 bilhões. Este **valor comporta indevidamente o efeito reflexo, nas receitas, da Dotação Orçamentária Específica (DOE)**, que será objeto de comentário no item 3.3.

Também compreende as receitas arrecadadas pelo Estado subtraídas das transferências destinadas ao FUNDEB (procedimento sobre o qual não há crítica).

A ressalva adiante efetuada, contida no item 3.3, torna necessário o ajuste para menor das receitas orçamentárias em R\$ 2,58 bilhões, em virtude do espelhamento a maior nesse valor nas receitas de contribuições do estado. Contudo, isso não invalida comparativos com o exercício anterior, quando já era verificado o mesmo equívoco de contabilização.

O quadro a seguir ilustra o comparativo entre a receita arrecadada de 2021 em relação à arrecadação do ano de 2020 seguindo os mesmos parâmetros. Quando é assim verificado, observa-se que houve um aumento de 11,51% na arrecadação da receita corrente e um aumento de 27,04% na arrecadação de receita de capital no ano de 2021. Quanto às receitas totais arrecadadas, estas foram acrescidas em 11,74% em relação ao ano de 2020.

Receita de todas as fontes	Ano		Em R\$ milhões
	2021	2020	Variação entre a receita de 2021 e a de 2020 (%)
Receita Corrente após Deduções*	43.518	39.025	11,51
Receita Capital	731	575	27,13
Receita Total	44.249	39.600	11,74

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021.

Nota: * Deduções referentes às transferências ao FUNDEB.

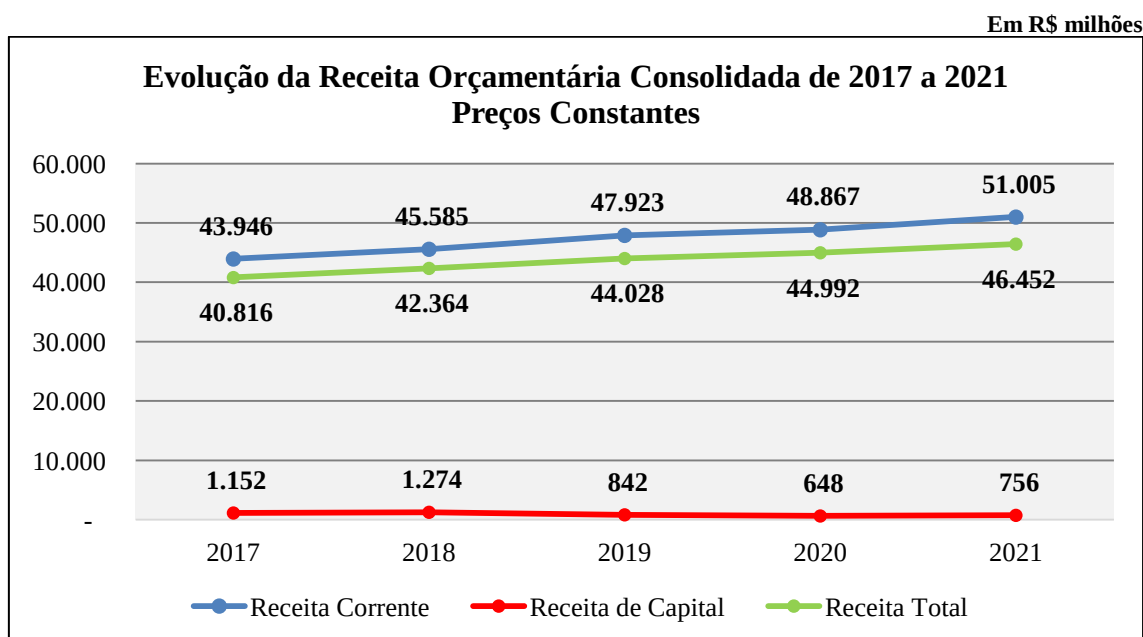
Segue gráfico demonstrando a evolução da receita orçamentária consolidada (2017-2021) em preços constantes, conforme apresentado no Balanço Geral do Estado do ano de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021, Quadro 74 (doc. 2, p. 442).

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2021, calculados pelo IPCA (IPEADATA).

Na Receita Total estão incluídas as Receitas Intraorçamentárias (Movimentação de receitas entre órgãos e entidades da Administração Pública).

Receita total arrecadada deduzida as transferências ao FUNDEB.

O valor da receita corrente comporta indevidamente a dotação orçamentária específica.

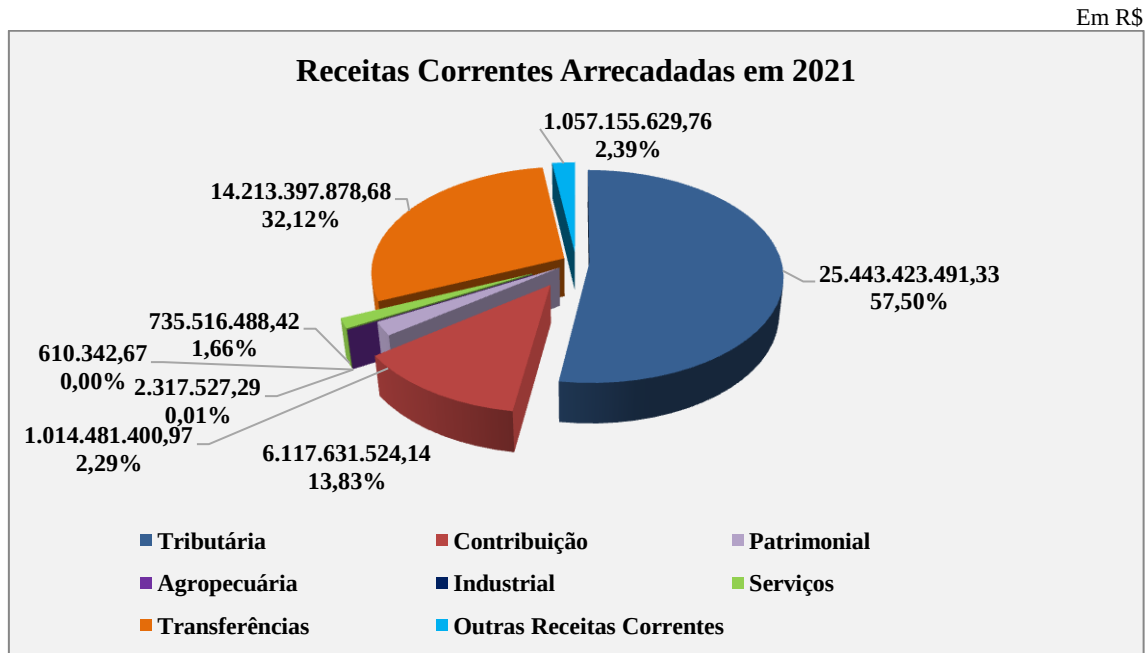
Observa-se aumento na receita total de 2017 para 2018, passando de R\$ 40,82 bilhões em 2017, para R\$ 42,36 bilhões, em 2018. Em 2019, ocorreu um crescimento de 3,93% em relação ao ano anterior, alcançando o valor de R\$ 44,03 bilhões. Em 2020, o crescimento foi de 2,19%, ficando em R\$ 44,99 bilhões. Já, em 2021, o acréscimo foi de 3,25% perfazendo um total de 46,45 bilhões.

As receitas correntes apresentaram um crescimento em todo o período examinado (2017 a 2021) saindo de 43,95 bilhões em 2017 e chegando a 51,00 bilhões em 2021, um aumento de 7,06 bilhões (16,06%). Já as receitas de capital apresentaram uma oscilação no período referendado. Ocorreu aumento de 10,59% do ano 2017 para 2018, seguido por uma queda de 33,91% para 2019 e outra queda de 23,04% para 2020. Já em 2021 a receita de capital voltou a subir em relação ao ano anterior (16,67%). O último resultado mostrou-se inferior à arrecadação de 2017.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2021, em preços correntes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 83 (doc. 2, p. 451).

Nota: O valor das receitas de contribuições está superdimensionado em R\$ 2,58 bilhões referente à contribuição patronal complementar - DOE.

O gráfico anterior indica que em 2021:

- As receitas tributárias somadas às transferências correntes responderam por grande parte da receita corrente, tendo representado 89,62% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 21.029.665.934,84, tendo este representado 82,65% dessas receitas;
- As transferências multigovernamentais, no valor de R\$ 3.006.045.996,01, as de convênios e outras transferências correntes, no valor de R\$ 2.522.619.009,06 e as da cota parte do FPE, no valor de R\$ 8.526.054.294,89, representaram 98,88% das transferências correntes.

A ressalva a ser efetuada é o dimensionamento contábil a maior das receitas de contribuições em cerca de R\$ 2,58 bilhões, que decorre do fato de o estado processar orçamentariamente o que denomina de Dotação Orçamentária Específica (DOE). Esse aspecto é explicitado no item 3.3 deste Relatório.

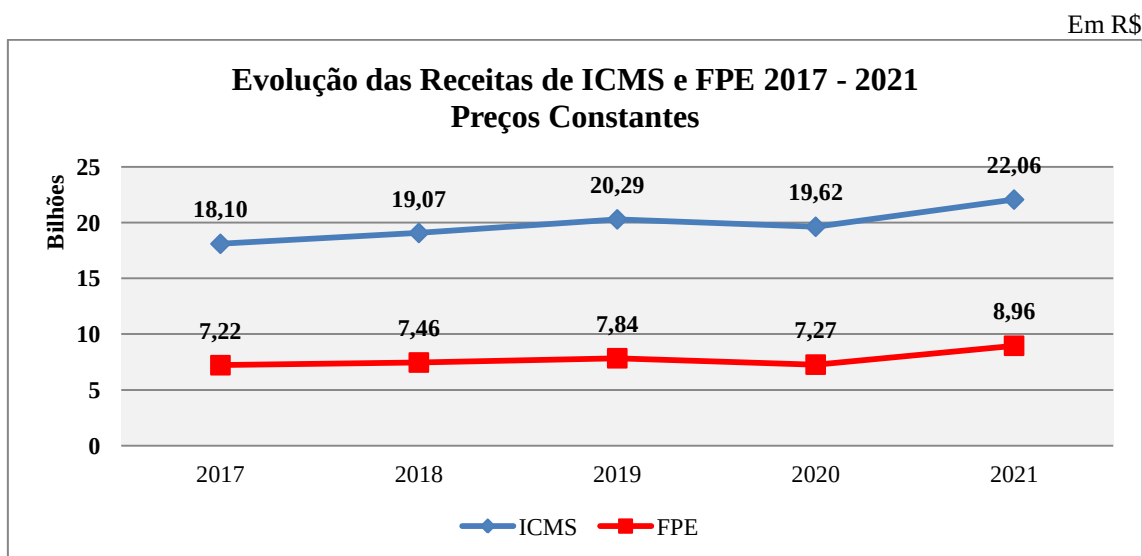
De toda forma, mantidos os parâmetros de contabilização adotados pelo estado em relação ao ano anterior, pode-se resumir no gráfico a seguir o comportamento das receitas de ICMS e FPE, a *preços constantes*, no período de 2017 a 2021:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 84 (doc 2, p. 452)

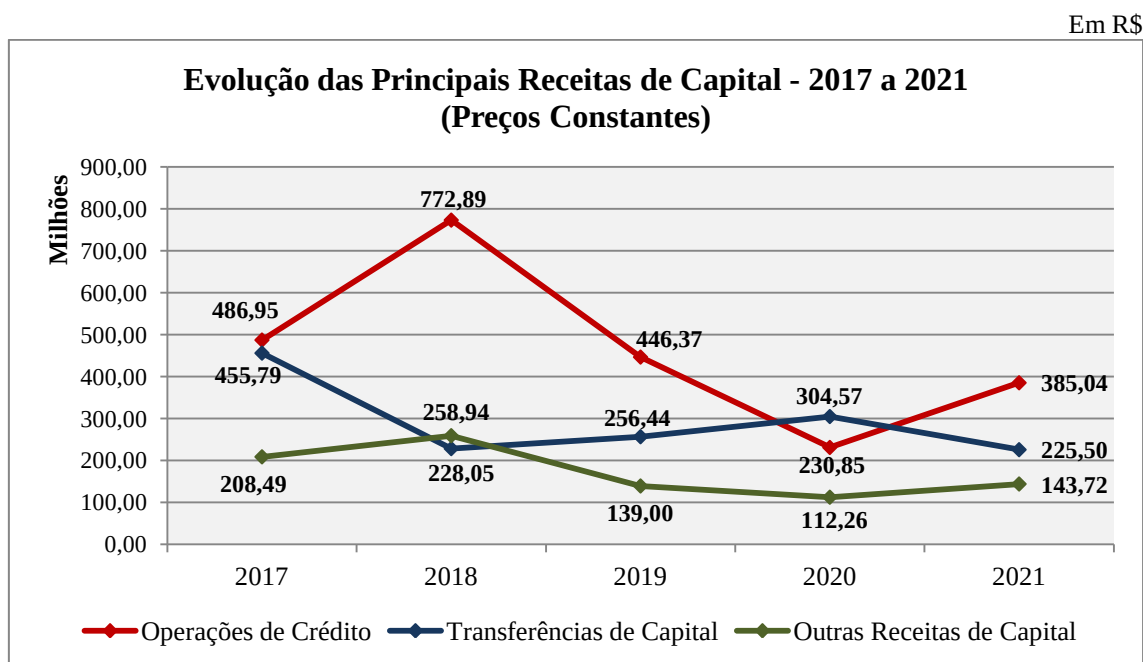
Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2021, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS apresentou crescimento tanto de 2017 para 2018 (5,37%) quanto de 2018 para 2019 (6,40%). Em 2020, a arrecadação teve uma queda de 3,28% quando comparado ao ano anterior, e em 2021 a arrecadação de ICMS apresentou crescimento (12,42%), ficando em R\$ 22,06 bilhões. Em relação à receita do FPE, observa-se um crescimento de 2017 até 2019, ocorrendo uma redução em 2020 de 7,28% quando comparado com o ano anterior. No ano de 2021 houve um crescimento aproximado de R\$ 1,69 bilhões em relação ao ano de 2020.

As receitas de capital, a preços correntes, em 2021, somaram R\$ 730.818.367,32. Desse total, a quantia de R\$ 375.711.309,26 refere-se a operações de crédito, representando 51,41% dessa receita, R\$ 216,65 milhões referentes à transferência de capital, representado 29,65%, R\$ 135,16 milhões provenientes de outras receitas de capital, representando 18,75%, e os demais R\$ 3,30 milhões, representado 0,45%, correspondendo a receitas de amortização de empréstimos (R\$ 1,83 milhões) e alienação de bens (R\$ 1,46 milhões).

O gráfico a seguir demonstra a evolução das três³ principais receitas de capital, em valores constantes, nos últimos cinco anos.

³ Os valores presentes no Quadro 84 (p.452) do Balanço Geraldo Estado para "Outras Receitas de Capital" inclui o valor da receita de amortização de empréstimos.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 84 (doc 2, p. 452)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2021, calculados pelo IPCA (IPEADATA);

Os valores de “Outras Receitas de Capital” inclui o valor da receita de amortização de empréstimos.

Observa-se que houve crescimento das receitas de operações de crédito no ano de 2018, caindo nos dois exercícios seguintes, voltando a apresentar aumento em 2021. As receitas de transferências de capital, provenientes majoritariamente de convênios, teve, no período analisado, o seu maior valor no ano de 2017. As receitas provenientes de outras receitas de capital apresentaram incremento em 2018, apresentando queda nos dois anos seguintes, voltando a crescer em 2021.

A seguir, vamos discorrer sobre a renúncia de receita, especificamente, a renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco no ano de 2021, bem como comparar os valores da renúncia do ICMS de Pernambuco com alguns estados da região nordeste.

Renúncia de Receita

Antes de adentrar propriamente nos valores de renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco, é oportuno se fazer uma breve introdução a respeito da forma federativa do Governo Brasileiro, e como está constituído o Sistema Tributário Nacional no que tange a competência tributária.

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) traz em seu primeiro artigo a forma de estado adotada no Brasil ao mencionar que “a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, e em seu décimo oitavo artigo acrescenta que os entes federativos são todos autônomos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A fim de desempenhar a referida autonomia a CF 88 estabeleceu em seus artigos 153 a 156 a competência tributária de cada um dos entes da federação.

Sendo assim, cabe aos Estados e ao Distrito Federal, art. 155, instituir três impostos: imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), e imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

Importante registrar que para que um ente federativo exerça sua autonomia de maneira plena dentro dos limites constitucionais impostos, as unidades federadas devem ser independentes umas em relação às outras, o que implica dizer que elas devem gozar de autonomia financeira.

No entanto, sabe-se que a capacidade arrecadatória dos entes federativos não é suficiente para manter a máquina administrativa funcionando de forma minimamente satisfatória. Assim sendo, os estados da federação começam uma corrida para atrair empresas a se instalarem em seu território de forma a fomentar o desenvolvimento regional e captar recursos.

As empresas são atraídas pelos benefícios fiscais oferecidos, o que tem gerado uma disputa entre os entes federativos, a qual é convencionalmente chamada de “guerra fiscal”.

Nos estados, a renúncia de receitas concentrou-se basicamente na concessão de incentivos que desoneram as empresas de recolher o ICMS.

A concessão de benefícios fiscais deve ser feita por meio de lei específica, conforme expresso no art. 150, § 6º da CF 88, que dispõe:

Art. 150 [...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

O art. 155, § 2º, XII, g, da CF 88 estabelece que caberá à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

A Lei Complementar Federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, em vigência, regulamentou a forma como os Estados e o Distrito Federal deverão conceder isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS. A seguir transcrevemos os artigos 1º e 2º da lei supracitada.

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo Único – O disposto neste artigo também se aplica:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- I – à redução da base de cálculo;
 - II – à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;
 - III – à concessão de créditos presumidos;
 - IV – à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;
 - V – às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data;
- Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.
- [...]
- § 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.
- [...]

A partir da leitura do art. 2º acima citado, vê-se que para um estado conceder benefícios fiscais, é necessário que os demais estados estejam de acordo, e assim sendo será celebrado um convênio. O órgão responsável pela elaboração dos convênios de ICMS é o Conselho Nacional de Política Fazendária. No entanto, os estados não vêm cumprindo este dispositivo legal, e por essa razão, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) tem sido ajuizada no Supremo Tribunal Federal.

O Governo do Estado de Pernambuco, sem amparo em convênio com os Estados e o Distrito Federal, criou o Programa de Estímulo à Atividade Portuária que tem por finalidade estimular a ampliação do volume das operações de importação, mediante a concessão de benefícios fiscais.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, por entender que são inconstitucionais a Lei Estadual nº 13.942/2009 e o Decreto Estadual nº 34.560/2010, que instituíram o Programa de Estímulo à Atividade Portuária, ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4498).

A Confederação ajuizou também outras ações para contestar programas semelhantes em diversos estados, a exemplo, da ADI 4493 (Paraná) e ADI 4494 (Santa Catarina). Apesar de julgadas improcedentes por perda de objeto, demonstram que o descumprimento das regras impostas pela Lei Complementar Federal nº 24/1975 não é uma prática exclusiva do Governo de Pernambuco - vários estados da Federação vem cometendo a mesma infração.

Outro dispositivo legal deve ser alvo de cumprimento por parte dos estados no que tange a concessão de benefícios fiscais. Trata-se do art. 4º, § 2º, V e o art. 14 ambos da Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, respectivamente. Segue abaixo a transcrição dos citados artigos:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[..]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Art. 14 - A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2021 pelo governo de Pernambuco atende ao modelo definido pela Portaria STN nº 375, de 08 de julho de 2020, na qual aprova a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Neste modelo, devem-se demonstrar à modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, isenção, crédito presumido, alteração de alíquota ou redução de base de cálculo), os setores beneficiários favorecidos, a previsão da renúncia para os dois exercícios seguintes e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Tributo	Modalidade	Setores /Programas/ Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista (em R\$ mil)			Compensação
			2021	2022	2023	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / PEAP	66.104,18	67.756,78	69.450,70	Ampliação da base tributária por meio do aperfeiçoamento dos processos de acompanhamento dos contribuintes
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial de Calçados/PROCALÇADO	2.964,80	3.038,92	3.114,89	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo credor	Setor Automotivo / PRODEAUTO	671.965,42	688.764,55	705.983,67	
	Crédito presumido e diferimento	Setor Industrial e comercial Atacadista / PRODEPE	1.596.966,92	1.636.891,09	1.677.813,37	
	Crédito presumido	Setor Industrial/PROIND	92.828,61	95.149,33	97.528,06	
TOTAL			2.430.829,93	2.491.600,67	2.553.890,69	
DEMAIS			211.376,51	216.660,93	222.077,45	
TOTAL GERAL			2.642.206,44	2.708.261,60	2.775.968,14	

Fonte: LDO 2021/Anexo de Metas Fiscais-Demonstrativo 7.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Visualizando o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita para 2021, tem-se que o maior volume de renúncia de receita está no setor industrial e comercial atacadista / PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 1.596.966.918,09, e em seguida vem o setor automotivo de Pernambuco – PRODEAUTO com previsão de renúncia de R\$ 671.965.418,92.

O Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo de Pernambuco – PRODEAUTO foi criado, em 2008, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos no setor automotivo tendo sido instituído pela Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008. Já o PRODEPE foi criado, em 1999, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e comercial atacadista de Pernambuco tendo sido instituído pela Lei nº 11.676, de 11 de outubro de 1999.

Observa-se no demonstrativo acima que além dos dois programas citados anteriormente, existe o Programa de Estímulo à Atividade Portuária (PEAP), o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas (PROCALÇADO), o Programa de Estímulo à Indústria de Pernambuco (PROIND), bem como outras programas beneficiados classificados como “demais”.

Registra-se a importância de se dar transparência aos valores de renúncia de receita em local de ampla visibilidade e comumente acessado pela sociedade. Consideramos o Portal da Transparência de Pernambuco o local adequado para a divulgação desta informação. Em que pese o Governo do Estado ter informado na sua defesa de 2018 que pretendia criar um Painel no Portal da Transparência para divulgação desses valores, não foi encontrada nenhuma informação a esse respeito até o fechamento deste relatório.

3.2.2 Despesa Orçamentária

No exercício de 2021 foram empenhados R\$ 42.665.924.429,83, dos quais R\$ 930.825.356,29 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício), havendo inscrição de Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício) no valor de R\$ 418.381.525,97.

Semelhantemente ao apontado para as receitas, tem-se que esse total de R\$ 42,66 bilhões comporta indevidamente o valor processado a título de DOE, que em 2021 atingiu R\$ 2,58 bilhões, conforme será comentado no item 3.3. Em razão deste procedimento ter sua origem em exercícios anteriores, as análises comparativas com o exercício de 2020, adiante oferecidas, respeitaram o mesmo parâmetro (o da DOE contabilizada como orçamentária), o que terá reflexo no dimensionamento a maior do grupo Despesas de Pessoal e Encargos e, mais especificamente, da função “Previdência Social”.



Programa de Trabalho do Governo

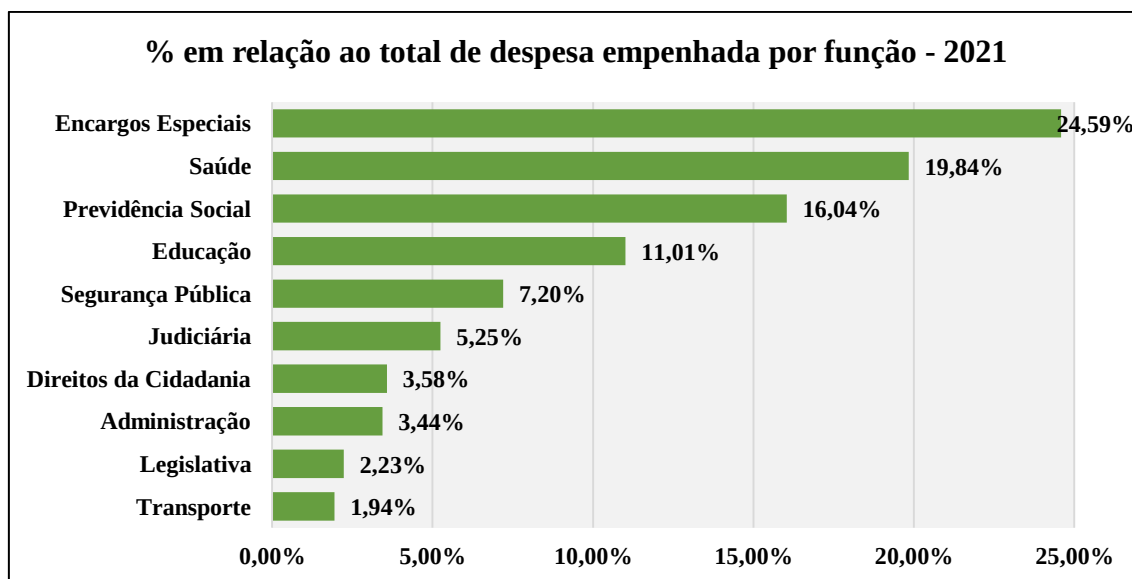
As Classificações Funcional e Programática constantes do programa de trabalho do governo possibilitam a verificação dos recursos aplicados em cada uma delas.

A análise apresentada a seguir sobre a execução da despesa orçamentária, limitar-se-á aos aspectos orçamentários e financeiros da ação governamental.

A Despesa por Função

Função é o maior nível de agregação do gasto público, revelando as áreas prioritárias na destinação dos recursos públicos. O gráfico a seguir mostra como se deu a alocação dos recursos nas funções de governo em relação à despesa empenhada que, em 2021, foi de R\$ 42.665.924.429,83.

O gráfico abaixo demonstra o percentual da despesa por função em relação ao total da despesa empenhada em 2021. Só estão demonstradas as funções que tiveram um percentual acima de 1% em relação ao total da despesa empenhada.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 – Quadro 23 (doc 2, p. 279)

Cabe esclarecer que a função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, representando, portanto, uma agregação neutra. Nela estão incluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida, bem como as transferências ao sistema previdenciário estadual com vistas a suprir o seu elevado déficit. Embora detenha a maior participação na despesa total (24,59%) ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Registra-se que a DOE que vem tendo registro de despesa orçamentária para suprir o déficit do sistema previdenciário estadual, em regra vem sendo classificada pelas Unidades Gestoras na função de Encargos Especiais. Verificou-se, todavia, que algumas unidades gestoras não seguiram este critério em 2021, como identificado na Secretaria de Imprensa e FUNAPE (função 04), Secretaria da Casa Militar (função 06), FES-PE (função 10), Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (função 14), Secretaria de Desenvolvimento Agrário (função 20) e IPEM-PE (função 23).

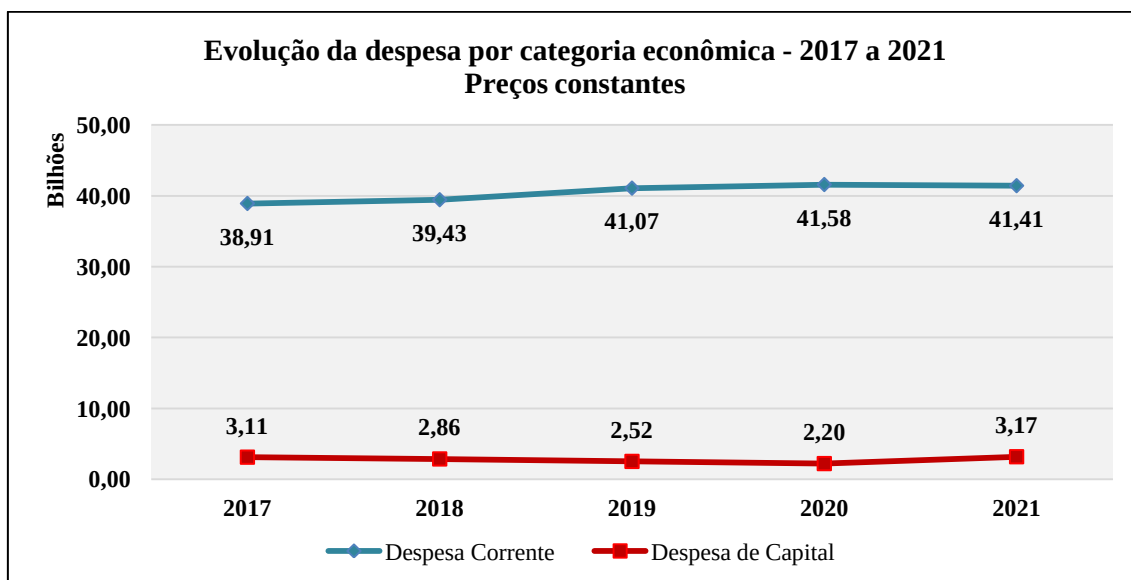
Despesa por Classificação Econômica

Essa classificação da despesa retrata o gasto por sua natureza econômica, detalhando em diversos níveis os insumos necessários à realização do programa de trabalho do governo.

- **Categoria Econômica**

As despesas correntes estão relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e com as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos serviços prestados ao cidadão. Em 2021, somaram R\$ 39,58 bilhões, enquanto as de capital, que estão relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, totalizaram R\$ 3,08 bilhões, em valores correntes.

O gráfico a seguir compara as despesas, por categoria econômica, utilizando valores constantes no período de 2018 a 2021.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 86 (doc 2, p. 454)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2020, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Nos valores estão incluídas as despesas Intraorçamentárias

Os valores das despesas correntes comportam indevidamente a dotação orçamentária específica



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Observa-se que, no período analisado, a despesa corrente apresentou crescimento até o ano de 2020, havendo uma pequena queda em 2021. As despesas correntes passaram de R\$ 38,91 bilhões, em 2017, para R\$ 41,41 bilhões, em 2021. A despesa de capital que no período de 2017 a 2020 vinha decrescendo, voltou a subir em 2021, atingindo o valor de R\$ 3,17 bilhões.

- **Grupos de Despesa**

A tabela a seguir demonstra, *em valores constantes*, as despesas realizadas por grupo de despesa nos exercícios de 2020 e 2021.

Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo -
Exercícios 2020 e 2021 (em Preços Constantes)

Grupo de Despesa	Em R\$		
	2020	2021	Variação 2021/2020
1-Pessoal e Encargos ¹	24.665.758.299,45	22.462.460.803,29	-8,93%
2-Juros e Encargos da Dívida	425.362.665,56	501.601.753,41	17,92%
3-Outras Despesas Correntes ²	16.485.484.538,13	18.449.932.556,94	11,92%
Subtotal Despesas Correntes	41.576.605.503,14	41.413.995.113,64	0,39%
4-Investimentos	780.506.634,91	1.410.441.128,74	80,71%
5-Inversões Financeiras	373.509.974,03	396.530.648,16	6,16%
6-Amortização da Dívida	1.048.894.004,41	1.364.849.695,43	30,12%
Subtotal Despesas Capital	2.202.910.613,35	3.171.821.472,33	43,98%
Total Geral	43.779.516.116,50	44.585.816.585,97	1,84%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 86 (doc 2, p. 454)

Nota: ¹ O valor da despesa de Pessoal e Encargos está superdimensionado em razão do empenho indevido da contribuição patronal complementar – DOE.

² O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.

Em relação ao grupo Pessoal e Encargos, o valor total e sua participação efetiva é sujeita a recálculo em função dos comentários do item 3.3.

De todo modo, mantido o mesmo critério de contabilização entre 2020 e 2021, e comparando-se os valores despendidos nesses exercícios, verifica-se que no total geral houve um aumento de 1,84% na despesa total.

Nas despesas correntes, comparando com o ano de 2020, observa-se uma redução de 8,93% no gasto com *Pessoal e Encargos*, aumento de 17,92% nas despesas com *Juros e Encargos da Dívida*, e aumento de 11,92% nos gastos com *Outras Despesas Correntes*.

Nas despesas de capital houve um acréscimo de 80,71% no gasto com *Investimentos* e um acréscimo de 6,16% e de 30,12% nos gastos com *Inversões Financeiras* e *Amortização da Dívida*, respectivamente.

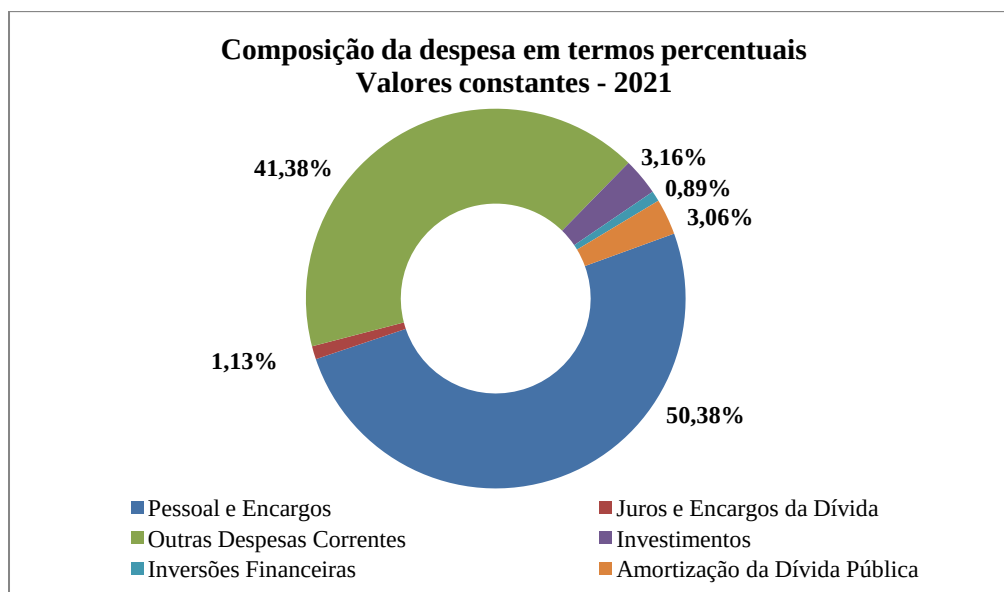
O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa no ano de 2021, em valores constantes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 86 (doc 2, p. 454)

Nota: O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.

Observando o gráfico acima, verifica-se que o volume maior de despesa do governo está concentrado no grupo *Pessoal e Encargos*, correspondendo a 50,38% do total da despesa orçamentária consolidada, em 2021. Em seguida vem o grupo *Outras Despesas Correntes* com um percentual de 41,38% em relação à despesa total.

A seguir iremos comentar um pouco sobre cada uma destas despesas em valores correntes.

Pessoal e Encargos Sociais

O montante liquidado no grupo 1 - *Pessoal e Encargos Sociais* totalizou⁴, em 2021, R\$ 21.473.515.984,40. Este valor correspondeu a 50,33% do total da despesa orçamentária.

Dentre os gastos de pessoal, é possível demonstrar quanto foi direcionado para cada função de governo. Em 2021, da despesa total com pessoal, 98,09% foi gasto nas seguintes funções de governo: ***Previdência Social*** (R\$ 6.838.590.633,16), ***Educação*** (R\$ 2.789.213.083,97), ***Encargos Especiais*** (R\$ 2.519.610.784,79), ***Segurança Pública*** (R\$ 2.381.589.399,63), ***Saúde*** (R\$ 2.153.032.627,70), ***Judiciária*** (R\$ 1.713.897.986,16), ***Direitos da Cidadania*** (R\$ 1.022.940.539,65), ***Administração*** (R\$ 957.950.433,73) e ***Legislativa*** (R\$ 685.734.259,04).

Os gastos de pessoal nas funções de maior demanda social, *Segurança, Educação e Saúde*, representaram 34,11% da despesa total com pessoal.

⁴ A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,58 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



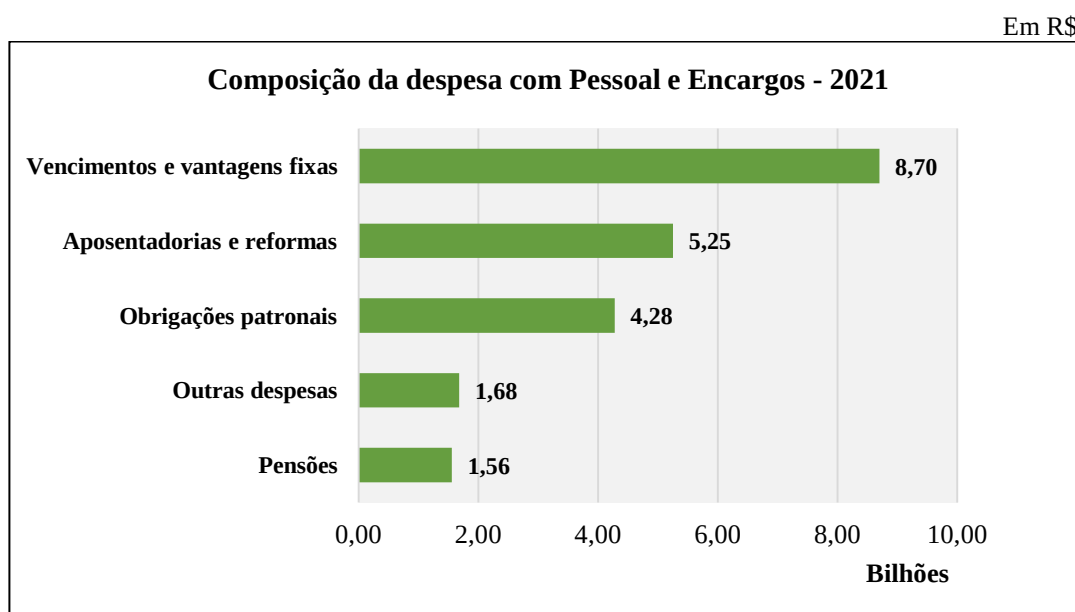
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

As despesas de pessoal classificadas na função *Encargos Especiais* foram decorrentes, em quase sua totalidade, dos gastos destinados a cobrir o déficit previdenciário.

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas totais com pessoal e encargos sociais em 2021, por elemento de despesa, destacando a participação dos Vencimentos e Vantagens Fixas, Aposentadorias e Reformas, Pensões, Obrigações Patronais e outras despesas com pessoal.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 - Quadro 04 (doc 2, p. 47 - 52)

Nota: As obrigações patronais incluem os valores com RPPS (FUNAFIN). As Despesas de Exercícios Anteriores de todos os elementos de despesa estão incluídas no item “Outras” deste gráfico.

Com base nos dados trazidos no Quadro 04 do Balanço Geral do Estado, tem-se que o valor mais representativo refere-se às despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas, que correspondeu a 40,51% da despesa com pessoal.

A despesa com obrigações patronais foi de R\$ 4,28 bilhões, representando 19,93% do total da despesa com pessoal e encargos contabilizada pelo estado, sendo a maior parte direcionada ao FUNAFIN. Reforça-se que tanto o percentual quanto o valor estão superdimensionados⁵ em razão da contabilização como despesa orçamentária dos recursos para cobertura de insuficiência financeira do sistema estadual de previdência, que no estado é intitulada como “DOE”.

A folha dos Inativos está inserida na despesa com Aposentadorias e Reformas que representou 24,46% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram, por sua vez, 7,26% do total, restando 7,84% para Outras Despesas com Pessoal.

⁵ A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,58 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Vale destacar que o valor mais representativo de *Outras Despesas com Pessoal*, cujo total foi de R\$ 1.683.070.082,78, refere-se aos gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 795.060.735,19, correspondente a 47,24% dessas despesas.

Juros da Dívida

A participação do grupo 2 - *Juros da Dívida* na despesa total alcançou 1,12%, no exercício em análise, atingindo o valor de R\$ 478.088.922,66.

Ressalta-se que as dívidas interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio deste relatório intitulado “Gestão Financeira e Patrimonial”, tópico “Dívida Consolidada”.

Outras Despesas Correntes

O valor total liquidado no grupo 3 - *Outras Despesas Correntes* foi de aproximadamente R\$ 17,64 bilhões. Dentre os gastos constantes deste grupo, inserem-se as despesas com transferências tanto para outras esferas de governo quanto para instituições privadas e para o exterior, assim como as despesas aplicadas diretamente pelo Estado.

As transferências mais significantes foram decorrentes das transferências aos municípios no valor de R\$ 6,07 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,83 bilhão.

Da despesa total deste grupo, 89,65% foram gastos nas seguintes funções de governo: ***Encargos Especiais*** (R\$ 6.172.566.029,88), ***Saúde*** (R\$ 6.167.990.121,65), ***Educação*** (R\$ 1.456.329.681,94), ***Segurança Pública*** (R\$ 632.989.901,04), ***Judiciária*** (R\$ 476.826.944,25), ***Direitos da Cidadania*** (R\$ 454.994.780,97) e ***Administração*** (R\$ 449.296.167,37).

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, representando, portanto, uma agregação neutra. Nela estão incluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida, bem como as transferências ao sistema previdenciário estadual com vistas a suprir o seu elevado déficit.

Despesa de Capital

São classificadas como despesas de capital: *Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida*.

O valor total liquidado no Grupo 4 - *Investimentos*, em 2021, constante do orçamento fiscal, foi de R\$ 1.377.979.753,93. Deste montante, 87,83% foi proveniente das seguintes fontes de recursos:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.fisco.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- 0101-Recursos Ordinários - Adm. Direta (**R\$ 793.240.550,88**);
- 0246-Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE - Adm. Direta (**R\$ 138.933.107,54**);
- 0102-Recursos de Convênio a Fundo Perdido - Adm. Direta (**R\$ 117.539.012,02**);
- 0119-Recursos Decorr. da Oper. da Conta Única para Projetos de Resp.Social e Modern.Administrativa-FRSMA - Adm. Direta (**R\$ 82.420.733,23**);
- 0140-Recursos de Operações de Crédito - Multissetoriais (**R\$ 78.130.915,50**).

Em relação às *Inversões Financeiras* (grupo 5), o montante das despesas deste grupo alcançou R\$ 385.761.209,54 em 2021, assim distribuídos:

Em R\$			
Modalidade da aplicação	Descrição das Inversões Financeiras	Valor	%
67 - Execução de contrato de parceria público-privada - PPP	45678301 - PPP - Aquisição de bens reversíveis e outras despesas	2.281.751,15	0,59
	45679283 - Despesas de exercícios anteriores	1.332.698,20	0,35
90 - Aplicações diretas	45906101 - Aquisição de imóveis para uso da administração estadual	24.573.220,25	6,37
	45906548 - Constituição ou aumento de capital de SUAPE	2.531.704,05	0,66
	45906563 - Constituição ou aumento de capital da COMPESA	325.823.264,95	84,46
	45906565 - Constituição ou aumento de capital do Porto do Recife S/A	4.500.000,00	1,17
	45906567 - Constituição ou aumento de capital da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A	19.400.000,00	5,03
	45909205 - Constituição ou aumento de capital de empresas	0,40	0,00
	45909208 - Aquisição de imóveis para investimento/ppp	831.640,85	0,22
91 - Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal	45916568 - Constituição ou aumento de capital da PERPART – Pernambuco Participação e Investimentos S/A	4.486.929,69	1,16
Total		385.761.209,54	100,00

Fonte: e-Fisco 2021 (Execução Orçamentária Consolidada – categoria econômica 4 e grupo de despesa 5)

Vê-se na tabela acima que o grande volume de inversões financeiras foi destinado ao aumento de capital da COMPESA.

Verificou-se no sistema e-Fisco que o valor total de R\$ 4.486.929,69 liquidado pela UG 170101 Secretaria da Casa Civil em favor da PERPART, referente às 2021NE000038 e 2021NE000039, foi classificado como inversões financeiras, no



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

elemento de despesa 4.5.91.65.68. No entanto, as notas de liquidações transparecem que a situação comportou uma simples transferência financeira da Casa Civil para a PERPART objetivando que o lançamento de despesa orçamentária com finalidade de amortização de dívida fosse realizado pela própria PERPART (dívida referente à extinta COHAB).

Da forma efetuada as contas do estado contemplam dois registros de despesa (e um incidental de receita orçamentária) para uma mesma finalidade. Sendo assim, mantemos o entendimento de que a classificação da movimentação de recursos em anos anteriores entre SAD e PERPART, e neste exercício entre Casa Civil e PERPART se revelou inadequada, visto que esse lançamento deveria ter se limitado às contas do extraorçamentário.

Sendo a PERPART integrante do orçamento fiscal do estado, o recomendável é que a própria PERPART disponha de dotação orçamentária para amortização de suas dívidas sem que tal fato requeira novas dotações em outras UGs de inversões financeiras, o que entendemos deveria estar restrito a entidades não integrantes do orçamento fiscal do estado, a exemplo da COMPESA, SUAPE e Porto do Recife.

A única classificação orçamentária necessária é aquela realizada pela UG 420801- PERPART, na ocasião do pagamento da dívida (4.6.90.XX, se amortização, ou 3.2.90.XX, se juros). O procedimento de empenhar na modalidade de aplicação “91” deve limitar-se a fatos nos quais há prestação de serviços ou fornecimento de bens por uma unidade gestora estadual a outra, e não em casos de mero repasse financeiro.

Por fim, as despesas do *grupo 6 - Amortização da Dívida*, chegaram a R\$ 1.313.733.010,88, em 2021, sendo estes:

- R\$ 403,68 milhões referente a amortização da dívida interna contratual;
- R\$ 813,84 milhões referente a amortização da dívida externa contratual;
- R\$ 81,90 milhões referente a amortização da dívida interna contratual refinanciada; e
- R\$ 14,30 milhões referente a amortização de parcelamentos previdenciários e não previdenciários.

Ressalta-se que as dívidas contratuais interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio deste relatório intitulado “Gestão Financeira e Patrimonial”, tópico “Dívida Fundada”.

Despesas de Exercícios Anteriores - DEA

Em 2021, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 1.146.602.320,09. Em relação ao exercício anterior houve uma diminuição de R\$ 134.993.182,27. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2020 e 2021 distribuídos por grupo de despesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

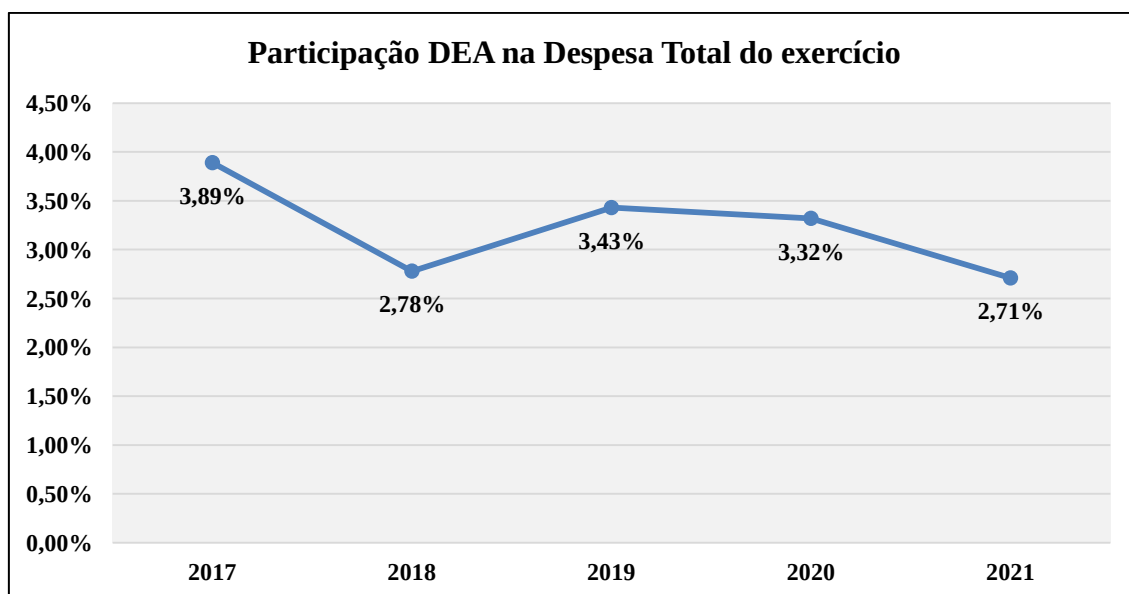


Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-6dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em R\$		
DEA	Valor 2021	Valor 2020
Pessoal e Encargos Sociais	177.019.506,13	128.816.428,47
Juros e Encargos da Dívida	0,00	384,84
Outras Despesas Correntes	934.056.618,57	1.091.443.298,20
Investimentos	41.307.090,93	60.616.015,82
Inversões Financeiras	2.164.339,45	718.303,71
Amortização da Dívida	0,00	1.071,32
TOTAL	1.154.547.555,08	1.281.595.502,36

Fonte: e-Fisco 2020 e 2021/Relatório Execução Orçamentária Consolidada

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



Fonte: e-Fisco 2017-2021

Observa-se no gráfico que a participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do exercício teve um comportamento ora decrescente ora crescente. No ano de 2017, a participação da DEA na despesa total foi de 3,89%, e no ano seguinte houve uma diminuição, ficando em 2,78% da despesa total. Em 2019, este tipo de despesa aumentou para 3,43% e em 2020 voltou a diminuir ficando em 3,32%. Em 2021, diminuiu novamente, ficando em 2,71% a participação da DEA na despesa total.



3.3 Impropriedade técnica no registro orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário (empenhamento da DOE)

Como mencionado no item 3.1.3, o estado permaneceu atribuindo em 2021 classificação de despesa orçamentária aos repasses efetuados pelas suas unidades orçamentárias ao FUNAFIN caracterizados pela diferença entre o que estas recolhem de contribuição previdenciária (própria e de seus servidores) e o valor suficiente ao pagamento da sua folha de inativos e pensionistas. Essa metodologia, suportada em norma contida em lei complementar estadual, já vinha questionada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desde 2012 e teve recentemente vedação expressa pelo § 3º do art. 19 da Lei Complementar federal nº 101/2000, inserido pela LC federal nº 178/2021.

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão de controle de Contabilidade da União, que ganhou competência expressa de uniformizar critérios de entendimento na área de gestão fiscal desde a EC federal nº 108/2019, tem entendimento pacificado, e com o qual também concordamos, de que a movimentação financeira necessária à cobertura de déficit financeiro de sistemas previdenciários públicos tem natureza extraorçamentária, e não orçamentária, como aplicado no âmbito do estado de Pernambuco, desde a LC estadual nº 28/2000.

Adiante ver-se-á que há impropriedade técnica na legislação estadual.

3.3.1 A impropriedade técnica orçamentária

O ato normativo federal que trata da matéria que padronizou entendimento de natureza extraorçamentária para os Recursos para Cobertura de Insuficiência Financeira foi a Nota Técnica nº 633/2011 CCONF/SUBSECVI/STN, vigente até a atualidade, e que assim expõe:

“nos casos em que o RPPS apresente déficit financeiro, ou seja, quando as receitas auferidas não são suficientes para o pagamento das despesas com inativos e pensionistas em cada exercício, o tesouro do ente deverá repassar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro. Portanto, esse repasse deverá ser efetuado por interferência financeira, não acarretando o registro de receitas e despesas orçamentárias relativas aos repasses.”

O dispositivo acima vem sendo reiterado sucessivas vezes pela STN em seu Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. A Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18/12/2018, que apresentou a edição do MCASP aplicável a partir do ano de 2019 e vigente também no exercício de 2020, assim reiterou:

“4.3.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro - Plano Financeiro e Plano Previdenciário:

...

Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários.

A 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, veiculado por meio da Portaria nº 375/2020, também expedida pela STN, reitera essa aplicação, ao assim dispor:

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (INTRAORÇAMENTÁRIAS) (II)

[...]

Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuariais, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do regime previdenciário [...]. (grifo nosso).

[...]

Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro

Registra o aporte de recursos para a cobertura de insuficiências financeiras entre as receitas e despesas previdenciárias no exercício de referência. Esse aporte, em regra, será efetuada como transferência financeira, sem execução orçamentária.(grifo nosso)

A norma contida na Nota Técnica nº 633/2011 anteriormente citada, reiterada anualmente no MCASP e no MDF, transparece entrar em conflito com dispositivo estadual ainda em vigor no estado de Pernambuco (inciso XV do art. 4º da Lei Complementar estadual nº 28/2000), que assim dispõe:

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

[...]

XV - Dotação Orçamentária Específica: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários.

Diz-se “transparece” porque “quantias oriundas de recursos orçamentários” nem sempre são despendidas como despesas orçamentárias⁶, mas o Estado vem, desde a edição da referida lei complementar, conferindo ciclo orçamentário (previsão na lei orçamentária anual e execução, mediante empenho) em virtude de a nomenclatura definida em lei ter sido de “dotação orçamentária”.

⁶ O pagamento de uma Consignação em Folha consiste de recolhimento extraorçamentário de quantia que, na origem, compõe o total da folha de pagamento, sendo aí, num momento anterior, recurso orçamentário. A complementação de valores necessários ao pagamento da folha de Inativos segue processo semelhante, sendo retirado de quantias que na origem tiveram apropriação de receita orçamentária de qualquer subgrupo que seja diverso ao de Receita de Contribuições (já que a totalidade destas já é direcionada à Folha de Inativos e Pensionistas)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Ocorre que os recursos financeiros necessários ao complemento das obrigações do ente federativo com sua folha de inativos (que dentre os estados da federação somente em Pernambuco atualmente são dotados de titulação de “dotação orçamentária”) são, de fato, os Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do sistema previdenciário do ente federativo tratados na Nota Técnica nº 633/2011 acima trazida, os quais são reconhecidos como extraorçamentários.

Entendemos não haver dúvida de que aplicar ciclo orçamentário aos Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro tem efeito de inflar orçamento com despesas fictícias sob a lógica orçamentária (com reflexo de receitas compensatórias fictícias de monta equivalente) e, por consequência, a execução orçamentária do ente federativo. Por isso, deve-se reconhecer que há uma imprecisão técnica na titulação de “Dotação Orçamentária” existente no inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000.

Um paralelo simplório pode ser feito entre a DOE e a dinâmica de uma unidade familiar. Não é adequado enxergar que a renda total de R\$ 20 mil mensais de uma família (proveniente dos recebimentos de pai e da mãe conjuntamente) seja contabilizada como R\$ 20.700,00 a partir do momento que estes resolveram estabelecer uma contribuição interna para dois filhos menores, no valor de R\$ 350,00 cada. A renda mensal continuará a ser R\$ 20 mil porque os valores que começarão a ser geridos pelos menores não vieram do meio externo, mas sim do total da própria família. No caso concreto, a DOE no estado de Pernambuco vem cumprindo o efeito de “mesada” acima ilustrado, posto que o estado precisa buscar **internamente**, entre suas receitas diversas, um valor suficiente para a cobertura do déficit de sua conta previdenciária deficitária a cada ano.

Fato relevante a se destacar é que, quando da edição da LC estadual nº 28/2000, o volume de tais quantias necessárias era de menor representatividade, não alcançando a ordem dos R\$ 500 milhões anuais. Atualmente, no entanto, ultrapassa os R\$ 2,50 bilhões anuais.

Como dito no item 3.1, em verificação preliminar, o resultado imediato da impropriedade técnica da lei para o orçamento estadual é a de “informar” um valor estimado significativamente superior ao volume de recursos que se sabe que será obtido de agentes externos ao estado. No exercício de 2021, sabia-se previamente que o volume a ser arrecadado desses agentes externos (cidadãos, empresas e outros entes federativos) seria da ordem de R\$ 39,32 bilhões. Diversamente a isso, o total do orçamento estadual foi de R\$ 41,90 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual vem dando margem a um superdimensionamento do orçamento estadual.

De fato, os números publicados na lei orçamentária anual são incoerentes matematicamente a qualquer cidadão, mesmo àqueles que entendam o mecanismo atual da DOE. A leitura possibilitada no orçamento do estado, no que tange a receita de contribuições, é que haveria a previsão de realização destas no montante de R\$ 1.893.143.700 (R\$ 1,89 bilhão), intitulada e codificada como “1.2. Receita de Contribuições” mais outra parcela de R\$ 5.626.910.600,00 (R\$ 5,63 bilhões), intitulada



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

e codificada como “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias”. Não há dúvidas de que a primeira parcela “1.2. Receita de Contribuições” é aquela prevista como realizável ante o conjunto de servidores. A segunda parcela “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias” deveria contemplar apenas a receita esperada no FUNAFIN decorrente das contribuições efetuadas pelo estado como patronais; no entanto, englobam também a “receita decorrente da DOE”, mas de fato a ordem de grandeza aí envolvida aponta para a soma entre estas e a Contribuição Patronal Complementar (DOE). Como efeito disso, a soma dos valores de R\$ 1,89 bilhão e de R\$ 5,63 bilhões, que estão no orçamento, informam à coletividade um dado incorreto: o de que o estado possuía a propensão de arrecadar R\$ 7,52 bilhões de receitas de contribuições previdenciárias quando de fato, na prática, esse dado não tem suporte técnico nem pode ser ratificado por unidade técnica de orçamento do Poder Legislativo ou do Executivo. Se questionadas a respeito, essas Unidades reconhecerão que de fato o total de receitas do sistema previdenciário não superou a ordem de grandeza de R\$ 4,03 bilhões no exercício de 2021.

Note-se a diferença de natureza dos recursos. Enquanto a receita do FUNAFIN decorrente das contribuições patronais dos órgãos estaduais é uma obrigação legal imposta ao estado, com alíquota própria (28% sobre o bruto da folha de pagamento do estado), as “receitas decorrentes da DOE” constituem o reflexo, em ingressos financeiros, da parte que o estado precisou arcar adicionalmente para conseguir custear sua folha de inativos e pensionistas. Portanto, somente as primeiras deveriam integrar o código “7.2. Receita de Contribuições – Operações Intraorçamentárias”.

Não bastassem todos os argumentos acima, a redação aplicada ao §3º do art. 19 da LC federal nº 101/2000, a partir da LC estadual nº 178/2021, não deixa mais margem de interpretação quanto à ilegalidade da prática de dedução de valor desta do cálculo da despesa de pessoal de órgãos e poderes incumbidos de publicar relatórios de gestão fiscal quadrimestrais, que nos parecem ser uma das razões de existência da DOE ainda perdurar na dinâmica de contas estadual.

3.3.2 A adequação legislativa pendente

Diante do impasse normativo havido desde o ano de 2011, a Assembleia Legislativa do estado havia formulado consulta no exercício de 2015 (processo 1503323-5), que originou o Acórdão nº 0938/2015, cujo teor é abaixo reproduzido:

ACÓRDÃO T.C. Nº 0938/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1503323-5, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em RESPONDER ao Consultante nos seguintes termos:

1 - Considerando os ditames da Lei Complementar 28/2000, a Dotação Orçamentária Específica - DOE deve constar nos orçamentos dos poderes e órgãos que dela necessitarem e, por consequência, dada a sua natureza, ser executada de forma orçamentária e não extraorçamentária;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

2 - Para se adotar o modelo previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição, item 4.4.5.3, deverá haver a necessária adequação da legislação estadual, notadamente a Lei Complementar 28/2000.
Recife, 30 de junho de 2015.

Vê-se que este Tribunal, em junho/2015, manteve a aplicabilidade do dispositivo estadual, mas, ato-contínuo, recomendou a adequação da legislação estadual. As Notas Taquigráficas que deram suporte a este Acórdão imputam ao Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo. Tal iniciativa, até a presente data, ainda não foi efetuada.

Independentemente de a iniciativa de alteração da legislação ser efetivada pelo Poder Executivo ou ser incorporada por ato próprio da Assembleia Legislativa, é recomendável a modificação da legislação estadual.

A atualização da norma estadual não traz prejuízos à aferição da despesa líquida de pessoal por Poderes e órgãos, pois, como dito, a interferência atualmente existente no demonstrativo de despesa de pessoal é apenas no que concerne às despesas brutas, sendo o efeito não estendido pelo estado às despesas líquidas (o valor da DOE, quando existente, é deduzido integralmente no demonstrativo de cada Poder).

Os efeitos de atribuição orçamentária ao processamento dos Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro serão tratados nos capítulos de Gestão Financeira e Patrimonial, Educação e Previdência dos Servidores Públicos.

3.3.3 O efeito de distorção nas contas do estado no exercício sob análise

Visualizadas as contas do Estado de Pernambuco no e-Fisco em 2021, verificou-se que o registro dessas diferenças financeiras reiteradamente classificadas como despesa orçamentária nas diversas UGs do estado alcançou o total de R\$ 2.584.913.413,11 no exercício (total contabilizado como DOE, portanto). Esse registro de despesa orçamentária (desnecessário, reitere-se, pois bastaria o lançamento extraorçamentário) é acompanhado de registro em receitas orçamentárias compensatórias, na UG 590101, as quais, se submetidas fossem ao mesmo regime de contabilização⁷, teriam o mesmo valor desta DOE. Dada a diferença de regimes aplicados às receitas e despesas públicas, o estado reconheceu contabilmente como receitas decorrentes da DOE (orçamentárias, portanto), sob o código de receita 7.2.1.9.99.11, o valor de R\$ 2.619.670.524,84. Em termos contábeis, portanto, o Estado culminou reconhecendo um montante a maior, tanto em suas receitas orçamentárias totais quanto em suas despesas orçamentárias totais (R\$ 2,58 bilhões a mais para as despesas e R\$ 2,62 bilhões a mais para as receitas) quando cotejado com o procedimento contábil recomendado pela STN.

⁷ A diferença de R\$ 34,76 milhões entre receitas decorrentes da DOE reconhecidas pelo FUNAFIN e despesas de DOE apropriadas por todas as Unidades Gestoras do estado é explicada pela diferença de regime de contabilização, que para as receitas orçamentárias é o de caixa (computa quando o dinheiro ingressa) e para as despesas é de competência (computa quando há o empenho). Como as competências de dezembro/2020 e dezembro/2021 só observaram recolhimentos em janeiro/2021 e janeiro/2022, pequenas diferenças entre tais receitas e despesas são esperadas quando os valores processados naquelas competências são diferentes entre si.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em decorrência da contabilização orçamentária da DOE, o Estado de Pernambuco posicionou as suas receitas orçamentárias e despesas orçamentárias totais em sua contabilidade em 2021 nos valores respectivos de R\$ 44.248.574.081,92 e R\$ 42.665.924.429,83 quando, de fato e a bem da verdade, os referidos valores deveriam ser ilustrados em R\$ 41.628.903.557,08 e R\$ 40.081.011.016,72.

Ou seja, há uma superdimensionamento de receitas e despesas orçamentárias em decorrência da forma adotada pelo estado para o processamento da Dotação Orçamentária Específica, os quais interferem no total contabilizado.

Para que se possa compreender o efeito dessa distorção de execução orçamentária advinda da DOE ao longo dos anos, será demonstrado a seguir o total de despesa liquidada com encargo patronal (este sim, um evento orçamentário) e com contribuição patronal complementar (cuja natureza é de evento extraorçamentário).

Em R\$

Finalidade	Naturezas de despesa	Ano		
		2019	2020	2021
Encargo Patronal (27% ou 28% sobre folha)	3.1.91.13.01 3.1.91.13.03 3.1.91.92.01 3.1.91.92.03	2.071.812.305,79	1.976.214.666,58	1.522.501.359,23
Dotação Orçamentária Específica (DOE)	3.1.91.13.02 3.1.91.13.04 3.1.91.92.02 3.1.91.92.04	2.850.016.075,81	3.232.073.085,15	2.584.913.413,11
Total		4.921.828.381,60	5.208.287.751,73	4.107.414.772,34

Fonte: e-Fisco

Os totais contemplados na linha Dotação Orçamentária Específica deveriam deixar de integrar a execução orçamentária dos entes públicos que assim procedem, por abrigar eventos de natureza extraorçamentária, desde a Nota Técnica STN nº 063/2011, anteriormente mencionada, corroborado agora após o advento da Lei Complementar Federal nº 178/21.

3.3.4 Outros efeitos da DOE adicionais à distorção da execução orçamentária

Os efeitos não se resumem à execução orçamentária. A distorção é reproduzida em montantes idênticos no balanço financeiro e em valor aproximado na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Também culminaram apresentando, aqui no estado, em 2021, efeitos em demonstrativos fiscais. Simplificadamente, tem-se que o demonstrativo de despesa de pessoal aponta despesas brutas de pessoal do estado também superdimensionadas em cerca de R\$ 2,58 bilhões (efeito não estendido para as despesas líquidas em razão de inclusão do valor dentre as deduções).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Apesar de tal quantificação orçamentária a maior não interferir no resultado final da Receita Corrente Líquida estadual em 2021 (por inclusão dessas parcelas entre as deduções), a sistemática de utilização da DOE, que já trazia aplicabilidade sofrível, com distorções contábeis em grande parte das demonstrações, culminou sendo vedada de forma expressa pelo § 3º do art. 19 da LC federal nº 101/2000, inserido recentemente pela LC federal nº 178/2021.

Necessário, portanto, se faz proceder à adequação do texto de lei estadual com vistas à correção da impropriedade técnica nela contida, assim reconhecido desde a Nota Técnica nº 633/2011 da STN e corroborado com a LC estadual nº 178/2021 supramencionada. Suficiente para tanto retirar da legislação estadual a previsão da “Dotação Orçamentária Específica”, registrando-se que as quantias anteriormente denominadas com tal nomenclatura passarão a denominar-se como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”.

3.4 Aplicação de recursos vinculados

As receitas de impostos são as únicas que o governo pode aplicar de forma discricionária, ressalvadas as excetuadas pela Constituição Federal de 1988, que vincula parcela dos impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações de Saúde. Todas as demais receitas estão vinculadas a determinadas finalidades estabelecidas em suas leis de criação, ou no caso dos convênios, aos seus termos, e no caso das operações de crédito ao objeto contratado.

A verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados às ações e serviços públicos de saúde, bem como os destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino encontram-se inseridos nos Capítulos 6 - Educação e 7 - Saúde, respectivamente, do presente relatório.

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, as decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 2020.

3.4.1 Aplicação dos recursos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP

A Lei Estadual nº 12.523 de 30 de dezembro de 2003 instituiu o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.

De acordo com o art. 2º, § 1º, I da referida lei os recursos do FECEP devem ser aplicados em:

- Segurança alimentar e nutricional, através de aquisição de leite de vaca e de cabra; aquisição de cestas básicas; apoio às cadeias produtivas como apicultura, banana,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

fruticultura, caprino/ovinocultura, pecuária de leite, agroindústria, floricultura, café, avicultura;

- Segurança hídrica através de abastecimento de água em áreas difusas para a população da zona rural, carro-pipa, infra-estrutura hídrica na rota do carro-pipa, como cisternas, poços, açudes, adutoras, sistema de abastecimento de água simplificado e barragens subterrâneas, apoio à irrigação em solos aluvionais;
- Segurança educacional, através de alfabetização e convivência com o Semi-Árido, defesa sanitária;
- Ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado; e
- **Funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social** (grifo nosso).

A aplicação dos recursos do FECEP nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social foi incluída por meio do art. 1º da Lei Estadual nº 15.922, de 11 de novembro de 2016. No entanto, esta inclusão deve ser interpretada em consonância com o art. 1º da lei de criação do referido fundo.

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 330 e 331 o demonstrativo da aplicação de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos do FECEP, é feita pela fonte específica de recursos 0116.

Arrecadação dos recursos do FECEP

Em 2021, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 642.099.076,97. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 459.406.569,19. O valor restante de R\$ 2.692.507,78 é proveniente de Receita Patrimonial e Outras Receitas Correntes. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se uma diminuição na receita de R\$ 128.719.585,20.

Aplicação dos recursos do FECEP

A despesa autorizada na fonte 0116, incluídas as alterações orçamentárias, foi de R\$ 462.566.998,92, tendo sido empenhado o montante de R\$ 591.173.761,78 representando 92,00% do total autorizado.

Em 2021, dos R\$ 591,17 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações/projetos, tendo em vista os valores envolvidos:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em R\$

Ação/Projeto	Valor Empenhado
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE (I)	467.905.818,13
2393 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão estadual	311.559.124,40
3126 - Aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos	77.786.323,52
3145 - Encargos Gerais do FES-PE	42.691.085,17
4605 - Conservação do Patrimônio Público da Secretaria de Saúde	10.627.534,69
4610 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Rede Própria sob gestão de Entidades Filantrópicas	9.291.753,45
4553 - Construção, Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde	9.039.901,65
4611 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - Rede Complementar	5.139.215,25
1478 - Manutenção de Ações de Vigilância das Arboviroses e Assistência e Monitoramento dos casos notificados como síndrome congênita do Zica vírus	1.035.000,00
2396 - Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – transferências a Consórcios, hospitais de ensino, municípios e união	692.500,00
4217 - Qualificação da Atenção Primária	43.380,00

Ação/Projeto	Valor Empenhado
DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (II)	123.267.943,65
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	37.351.655,30
4305 – Operacionalização do Programa Atitude	22.936.135,40
4191 – Implementação do Programa Leite para Todos	10.657.282,46
4145 – Fomento à Atividade Agropecuária no Estado	10.528.815,34
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	8.813.181,11
3258 – Fortalecimento da agricultura familiar	6.100.924,25
2593 – Concessão e Cofinanciamento de Benefícios Eventuais	5.786.464,64
4055 – Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	3.898.880,15
2579 – Operacionalização dos Serviços da Proteção Social Básica	2.755.900,00
2938 – Coordenação e Apoio ao Programa Chapéu de Palha	2.462.118,34
3723 – Fortalecimento e Diversificação do Potencial Produtivo do Empreendimento	2.441.558,86
2581 – Operacionalização dos Serviços de Proteção Social Especial	2.435.000,00
Outras Ações	7.100.027,80
Total (I + II)	591.173.761,78

Fonte: e-Fisco 2021/Relatório Execução Orçamentária Consolidada da FR 116



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os recursos do FECEP foram aplicados em “outras despesas correntes” e “investimentos”, não tendo sido utilizados no pagamento de pessoal e encargos sociais, como vedado na norma legal.

Do total aplicado de R\$ 591.173.761,78, a quantia de R\$ 467.906.818,13 foi utilizada em ações/programas da área de saúde, e R\$ 22.936.135,40 no Programa Atitude de combate às drogas. Juntos, esses montantes representaram 83,03% do total aplicado.

A aplicação em ações/programas da área de saúde teve início no exercício de 2017, devido à inclusão na Lei do FECEP da possibilidade de utilização dos recursos deste fundo nas funções orçamentárias *Educação, Saúde e Assistência Social*. Já a aplicação dos recursos do FECEP no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas é anterior à alteração da Lei.

Deve-se atentar que a aplicação dos recursos deste fundo naquelas funções deve manter, necessariamente, relação com o objetivo do fundo, qual seja: **destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.**

Observa-se que os valores aplicados em saúde com recursos deste fundo foram direcionados, em sua maioria, para procedimento hospitalar e ambulatorial oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), despesas estas de caráter universal e não destinadas especificamente ao combate à pobreza.

Destaca-se que as ações de combate à pobreza já previstas na Lei do FECEP como a oferta de alimentação, água potável, incentivo a agricultura familiar, melhores condições habitacionais, saneamento, contribui para evitar problemas de saúde na população carente, e conseqüentemente diminuir a demanda nos hospitais públicos e nas unidades de saúde do estado.

Quanto às ações de assistência social oferecidas pelo estado aos usuários de drogas é indiscutível a sua importância, no entanto, deve-se atentar para não utilização dos recursos do FECEP para este fim, tendo em vista que esses recursos se destinam ao combate à pobreza. Convém utilizar os recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, criado pela Lei nº 11.297/1995 que em seu art. 4º, VI prevê a utilização dos recursos deste fundo em ações de assistência social, conforme abaixo transcrevemos.

Art. 4º Os recursos do FEAS serão aplicados em:
[...]

VI - execução de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, mediante celebração de convênios, contratos, acordos ou ajustes com o Poder Público, garantido financiamento integral, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos pela Lei Federal nº 8.742, de 1993, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.544, de 21 de dezembro de 2011)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A alteração ocorrida na Lei Estadual nº 12.523/03 (Lei do FECEP), trazida pela Lei nº 15.922/16, ao qual possibilitou que os recursos do FECEP fossem aplicados nas funções orçamentárias “educação”, “saúde” e “assistência social”, necessariamente tem que estar vinculada ao objetivo do referido fundo presente no art. 1º da sua lei de criação.

Art. 1º Fica instituído, a partir de 01 de janeiro de 2004, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para **programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.**

Por fim, mantemos o entendimento de que não cabe a utilização dos recursos do fundo de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o art. 1º acima transcrito. Nesse contexto, em 2020, apenas 16,97% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza.

3.4.2 Aplicação dos recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 332, Quadro 37, o demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos da CIDE, é feita pela fonte específica de recursos 0118.

Receitas da CIDE

No exercício de 2021, foram contabilizados pelo estado R\$ 15.376.210,64 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 15.369.407,74 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 6.802,90 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro. Ocorre que o saldo acumulado CIDE em 01/01/2021 estava negativo em R\$ 16.266.016,01 de modo que o valor recebido ao longo do exercício de 2021 sequer reverteu o saldo acumulado para positivo. Sendo assim, não houve valor disponível para aplicação no exercício de 2021, uma vez que o total acumulado ficou negativo em R\$ 805.872,78, mesmo após computados os recebimentos.

A título ilustrativo, segue quadro contendo os valores transferidos pela União provenientes da CIDE nos últimos cinco anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da55-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em R\$

Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)				
2017	2018	2019	2020	2021
60.565.418,95	48.171.174,14	29.197.825,43	24.295.142,14	15.369.407,74

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2017-2021

Aplicações

Em termos orçamentários, as despesas realizadas com recursos da CIDE ficaram a cargo do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco – DER-PE e dos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda, perfazendo um total de R\$ 15.431.535,38. As aplicações foram as seguintes:

Em R\$

Ação/Projeto		Valor empenhado
DER-PE		
4096	Conservação da Malha Viária do Estado	11.473.912,91
Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	3.842.351,93
0153	Encargos com o PASEP	115.270,54
TOTAL (Aplicações da CIDE)		15.431.535,38

Fonte: BGE 2021 - Quadro 37 (doc. 2, p. 332)

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2021, e considerando o total disponível para aplicação, em 2021, de R\$ 15.460.143,23, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise, ficou negativa em R\$ 16.237.408,16.

Registra-se que cabe ao Ministério dos Transportes a verificação anual do cumprimento pelos estados federativos dos Programas de Trabalho por eles apresentados para cada exercício.

3.4.3 Aplicação de recursos em ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas e combate à seca

Os dispositivos da Constituição Estadual, constantes dos artigos 203 e 249, visam assegurar dotações mínimas para as ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas, bem como para ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, respectivamente. A seguir, transcrevemos o art. 203, § 4º, que define um percentual mínimo de dotação anual para ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Art. 203. O Estado promoverá o desenvolvimento científico e tecnológico, incentivando a formação de recursos humanos, a pesquisa básica e aplicada, a autonomia e a capacitação tecnológicas, a difusão de conhecimentos, tendo em vista o bem-estar da população e o progresso das ciências.

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

Observa-se que o § 4º sofreu alteração através da Emenda constitucional nº 38/2013. Na redação anterior constava que “o Governo do Estado manterá um fundo de desenvolvimento científico e tecnológico, consignando-lhe, anualmente, uma dotação de, no mínimo, um por cento da receita orçamentária do Estado, repassada em duodécimos, mensalmente, durante o exercício orçamentário”.

Vê-se que na redação anterior a dotação era destinada a um fundo e o valor seria de, no mínimo, um por cento da receita orçamentária do Estado. Na redação atual, a dotação será destinada à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) ou à entidade que venha a substituí-la e será de, no mínimo, cinco décimos por cento da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos a Municípios.

Em relação às ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, o art. 249 da Constituição Estadual dispõe: “O Estado fica obrigado a destinar, anualmente, cinco por cento do seu orçamento à execução e manutenção de obras de combate às secas”.

O Governo do Estado de Pernambuco publica, anualmente, no Balanço Geral do Estado o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados ao fomento de atividades científicas e tecnológicas, e o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas.

A seguir, será feita uma análise comparativa das informações constantes nesses demonstrativos em relação ao que dispõe os artigos 203 e 249 da Constituição Estadual, bem como os valores aplicados pelo estado.

Aplicação de recursos destinados ao fomento das atividades científicas e tecnológicas

Analisando o Quadro 33 do Balanço Geral do Estado (p. 323), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 75.758.367,31 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2021. Os recursos aplicados foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Registra-se que a base de cálculo para apuração do percentual aplicado em atividades científicas e tecnológicas sofreu uma redução de 30% em função da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

desvinculação de receitas previstas na EC federal nº 93/2016 art. 76-A. A base de cálculo é proveniente da receita de impostos⁸, que em 2021 alcançou o valor de R\$ 24.368.032.675,85, deduzidas as transferências aos municípios, que no referido exercício foi de R\$ 5.869.565.830,33. Desta forma, a base de cálculo chegou a R\$ 18.498.466.845,52. Com a redução de 30%, em função da desvinculação de receitas mencionada anteriormente, a base de cálculo passou a ser de R\$ 12.948.926.791,86.

Em consulta ao sistema e-Fisco 2021, verificou-se que foi destinada à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 85.498.271,00. Esse valor corresponde a 0,66% da base de cálculo reduzida em função da EC federal nº 93/2016 (12.948.926.791,86), portanto, o percentual de dotação foi superior ao que determina o parágrafo 4º do art. 203 da Constituição Estadual.

Aplicação de recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas

Analisando o Quadro 34 do Balanço Geral do Estado (p. 328), observa-se que, em 2020, foi aplicada a quantia de R\$ 151.644.638,44 em ações de combate à seca:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À EXECUÇÃO E MANUTENÇÃO DE OBRAS DE COMBATE ÀS SECAS

Em R\$	
Unidade Executora	Valor Aplicado
<u>Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos</u>	<u>136.472.144,60</u>
Desenvolvimento de Ações de Infraestrutura Hídrica na Área de Atuação da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos	221.800,00
Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água.	136.250.344,60
<u>Instituto Agrônômico de Pernambuco - IPA</u>	<u>8.945.186,92</u>
Ampliação do Acesso à Água para Famílias do Meio Rural	8.945.186,92
<u>Secretaria de Desenvolvimento Agrário</u>	<u>6.227.306,92</u>
Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	6.227.306,92
TOTAL	151.644.638,44

Fonte: Balanço Geral do Estado - Quadro 34 (doc 2, p. 328)

Ocorre que a redação trazida pelo art. 249 da Constituição Estadual estabelece que o estado fica obrigado a destinar cinco por cento do seu *orçamento* à execução e manutenção de obras de combate às secas, sem veicular qualquer ressalva.

De acordo com a LOA 2021, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2021 foi de R\$ 41.900.406.800,00, o que, a rigor, requisitaria do estado a aplicação do montante de R\$ 2.095.020.340,00 **na execução e manutenção de obras de combate às secas.**

⁸ Na receita de impostos do Estado de Pernambuco estão incluídas as provenientes de ICMS, ITCD, IPVA, IRRF (incidente sobre os valores pagos pelo Estado) e ISS (arrecadado pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

De sua parte, ao levantar o demonstrativo em análise, o estado utilizou o valor da receita arrecada em 2021 provenientes das fontes Tesouro, no valor de R\$ 41.663.781.776,54, aplicando deduções que totalizaram R\$ 39.620.794.212,49, o que reduziu a base de cálculo para R\$ 2.042.987.564,05, fazendo com que o valor a ser aplicado fosse de R\$ 102.149.378,20.

Na defesa prévia apresentada pelo Governo do Estado em relação ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017, o governo do estado informa que há “impossibilidades da vinculação das receitas de impostos, assim como as receitas estaduais, tais como, recursos de convênio, operação de crédito, SUS, FUNDEB, entre outras”. E acrescentou:

Ademais, a norma deve ser interpretada à luz do princípio da razoabilidade, tendo em vista que a destinação de R\$ 1,6 bi do orçamento estadual para combate às secas impossibilitaria a execução das demais políticas públicas. De todo modo, a SEPLAG irá estudar maneiras, juntamente com a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE), de aprimorar a redação, evitando assim, ambiguidades na interpretação.

Entendemos a razoabilidade das alegações apresentadas pelo estado. Recomendamos, todavia, o envio de projeto de emenda constitucional estadual para fins de corrigir a redação aplicada ao art. 249 da Constituição Estadual.

3.5 Transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios

Transferências constitucionais

A Constituição Federal trata nos arts. 157 a 162 das transferências constitucionais entre seus entes federados. Das receitas do Estado, as parcelas abaixo devem ser compulsoriamente entregues aos municípios.

Receita arrecadada pelo Estado	Parcela a ser transferida aos municípios
IPVA	50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CF, art. 158, III)
ICMS	25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (CF, art. 158, IV)
IPI	25% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (CF, art. 159, II, e § 3º)
CIDE	25% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CF, art. 159, III, e § 4º)

Fonte: Constituição Federal, arts. 158 e 159



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os recursos oriundos de ICMS, IPI e IPVA, por se tratarem de impostos, são transferidos pelo Estado aos municípios para sua livre aplicação (utilização não vinculada), à exceção das aplicações mínimas exigidas pela Constituição em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações de saúde.

Já a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – CIDE, anteriormente mencionada, que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, deverá ter seus recursos obrigatoriamente aplicados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais, referentes ao exercício de 2021, foram os seguintes:

Em R\$

TRIBUTO	VALOR
ICMS	5.142.459.671,24
IPVA	727.106.159,09
IPI	19.715.659,19
CIDE	3.842.351,93

Fonte: BGE - Quadro 04 (doc. 2, p. 48)

Os valores das transferências constitucionais aos municípios serão devidamente auditados por este Tribunal de Contas, quando da prestação de contas da Unidade Gestora responsável pelos repasses, UG 290301 – Encargos Gerais sob Supervisão da Secretaria da Fazenda.

Transferências legais e voluntárias aos municípios

Além da repartição dos impostos, o Estado tem a obrigação legal (Lei Estadual nº 12.300/02, art. 2º, § 2º) de repassar aos municípios os valores correspondentes às parcelas do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Verificou-se que não houve arrecadação de receita na fonte 0245 correspondente a este fundo, em 2021.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 2, p. 496-502) a demonstração das transferências legais e voluntárias aos municípios. Estas transferências abrangem os recursos da saúde, os recursos repassados aos fundos municipais de Assistência Social, bem como as transferências do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, dentre outras.

O FEM foi instituído pela Lei Estadual nº 14.921, de 11 de março de 2013, com a finalidade de apoiar planos de trabalho municipais de *investimento* – PTMs nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade. Em 2019, foram incluídas mais duas áreas,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

haja vista a alteração no art. 1º da referida lei, sendo estas: *defesa dos direitos da mulher e agropecuária*.

A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG é o órgão gestor do FEM, conforme disposto no artigo 6º da Lei Estadual nº 14.921, de 11 de março de 2013.

Os municípios que desejarem receber recursos do FEM devem apresentar junto à SEPLAG seus planos de trabalho municipais de investimento (PTMs), conforme previsto no art. 4º do Decreto Estadual nº 39.200, de 18 de março de 2013 que regulamentou a Lei do FEM.

Os recursos do FEM devem ser repassados para os municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento conforme previsto no Art. 2º do decreto nº 39.200/2013. Em relação ao valor a ser repassado o § 3º do art. 2º assim dispõe:

Art. 2º

§ 3º O valor máximo a ser repassado deve ser o equivalente à cota mensal do valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM no exercício fiscal anterior, podendo ainda, ser acrescido de aporte de recursos de créditos orçamentários decorrentes de cotas parlamentares ao Orçamento Fiscal do Estado e dos recursos destinados para o Escritório de Projetos – SEPLAG, cuja liberação obedecerá à mesma proporção e periodicidade de que trata o § 2º (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto nº 42.566, de 30 de dezembro de 2015)

Em 2021, o FEM repassou para 109 municípios do estado a quantia de R\$ 26.492.893,43, conforme dados presentes no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (p. 496 e 497). Esse valor diz respeito ao repasse do FEM ainda dos anos de 2014 e 2015. Registra-se que não houve edições do FEM no período de 2016 a 2020.

A respeito dos repasses efetuados pelo FEM, foram solicitadas informações adicionais à SEPLAG por meio do Ofício GC06/DCE/GEPP - Contas do Governo 2021 Nº 05/2022, cuja resposta foi encaminhada por meio do documento SEI 4600000155.000009/2022-17 (doc. 29). O referido documento trouxe informações de repasses efetuados em 2021 no valor de R\$ 20.350.360,78, divergente dos dados presentes no Balanço Geral do Estado e do próprio e-Fisco.

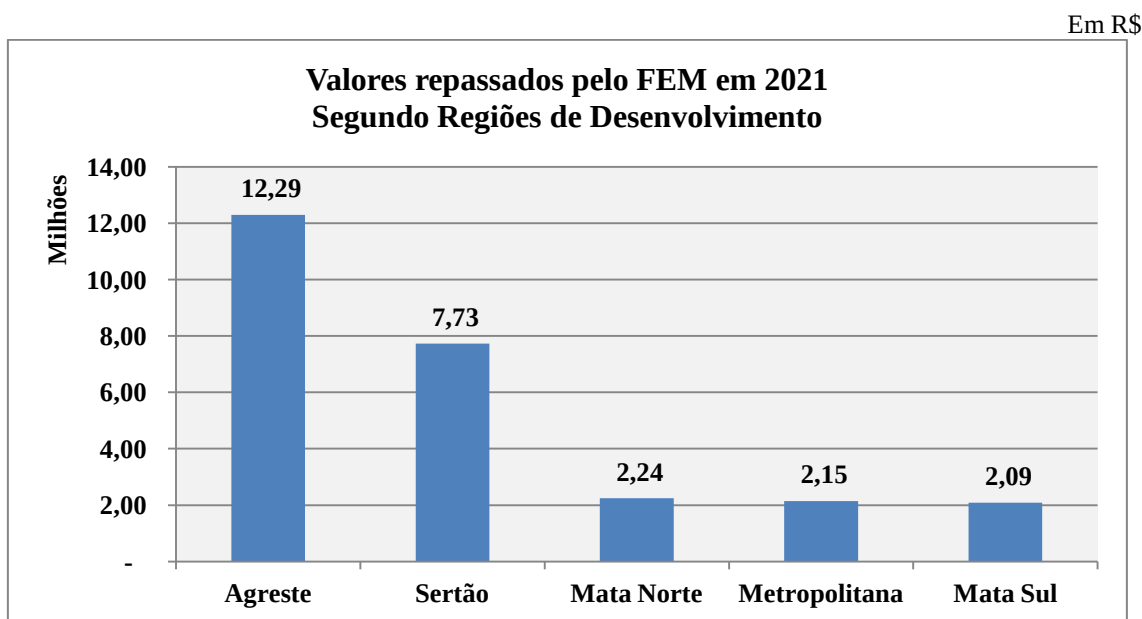
Considerando os dados provenientes do Balanço Geral do Estado, o gráfico a seguir demonstra em quais regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco foi investido o valor repassado em 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: BGE (p. 496 e 497) e e-Fisco

Qualquer análise em relação aos valores apresentados no gráfico acima deve ser feita considerando o quantitativo de municípios que cada região de desenvolvimento apresenta.

O governo do Estado de Pernambuco disponibiliza na página da internet www.bde.pe.gov.br a relação dos municípios, por região de desenvolvimento.

A região da Mata Norte conta com 18 municípios e a Mata Sul, 24. A região Metropolitana compreende 16 municípios incluindo a ilha de Fernando de Noronha. A região do Sertão compreende 56 municípios sendo subdividida em: *Sertão Central* (08), *Sertão de Itaparica* (07), *Sertão do Araripe* (10), *Sertão do Moxotó* (07), *Sertão do Pajeú* (17) e *Sertão do São Francisco* (07). A região do Agreste compreende 71 municípios sendo subdividida em: *Agreste Central* (26), *Agreste Meridional* (26) e *Agreste Setentrional* (19).

Registra-se que os municípios devem prestar contas dos recursos recebidos.

O Decreto Estadual nº 39.200, de 18 de março de 2013, que regulamentou a Lei do FEM, estabeleceu em seu art. 17 o prazo para prestação de contas. Este artigo sofreu alterações, sendo a última em 20 de julho de 2015 através do Decreto Estadual nº 41.935, que a seguir transcrevemos:

Art. 17 Os municípios ou os Consórcios de Municípios devem remeter, ao CEAM, a prestação de contas dos recursos do FEM, no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados do dia seguinte ao do recebimento do último repasse de cada PTM.

O art. 2º, § 2º I, II e V do Decreto Estadual nº 39.200/2013, com alterações posteriores, define a proporcionalidade e periodicidade em que serão feitos os repasses.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Abaixo transcrevemos a alínea *d* dos parágrafos I, II e V, que trata da periodicidade do último repasse.

Art. 2º.....

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

I- Relativamente ao FEM do ano de 2013:

d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento da obra, ou documento comprobatório da execução da ação prevista no PTM, conforme o caso;

II – Relativamente ao FEM do ano de 2014:

d) 20% (vinte por cento), mediante declaração do termo de recebimento definitivo da obra, ou documento comprobatório da execução do objeto previsto no PTM, conforme o caso, com apresentação de respectivos boletins de medição, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município, e relatório fotográfico.

III – REVOGADO

IV – REVOGADO

V – Relativamente ao FEM do ano de 2015:

d) 20% (vinte por cento), mediante apresentação do termo de recebimento definitivo da obra, ou documento comprobatório da execução do objeto previsto no PTM, conforme o caso, acompanhado dos respectivos boletins de medição e relatório fotográfico, devidamente assinados pelo responsável técnico do Município.

3.6 Gastos com publicidade

O total das despesas com publicidade processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2021, por seus órgãos da administração direta e indireta está demonstrado na tabela abaixo.

Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Direta e Indireta Estadual em 2021

								Em R\$
Tipo de Administração (Nº conta corrente)	Campanhas educativas na área de saúde pública (3.3.90.39.87)	Defesa e Preservação Ecológica (3.3.90.39.88)	Campanhas educativas em segurança no trânsito e prevenção da violência (3.3.90.39.89)	Divulgação Oficial (3.3.90.39.90)	Promoção do Turismo (3.3.90.39.91)	Publicidade e Propaganda Institucional (3.3.90.39.92)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados (3.3.90.39.93)	Total
Direta	4.500,00	0,00	0,00	9.720.278,40	0,00	65.086.817,49	492.897,31	75.304.493,20
Indireta	90,00	0,00	161.709,40	5.546.492,24	4.177.351,06	72.422,64	0,00	9.958.065,34

Fonte: e-Fisco/2021

Nota: Valores liquidados, incluídos aqueles classificados como despesas de exercícios anteriores. Considerado as entidades da Administração Indireta que fazem parte do orçamento fiscal.

Na área de Publicidade, o Estado de Pernambuco se subordina a duas normas principais: a primeira, definida pela Lei Estadual nº 12.746/2005, que limita as despesas desta área a 1% de sua Receita Corrente Líquida, e a segunda, definida pela Lei Federal nº 9.504/97, aplicável apenas em anos com escrutínio eleitoral estadual, que limita os gastos realizados no primeiro semestre de tais anos à média dos valores



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

executados na área do primeiro semestre dos três anos anteriores ao da eleição. Como o ano de 2021 não compreendeu eleição estadual, seguem abaixo apenas a aferição anual:

Aferição anual em razão da RCL

Observando a tabela anterior, vê-se que os órgãos da administração direta despenderam com publicidade, em 2020, a quantia de R\$ 75.304.493,20, e a administração indireta (dependente do tesouro estadual) a quantia de R\$ 9.958.065,34.

Os gastos com publicidade das entidades da administração indireta não dependentes foram solicitados por meio de ofício. Mais adiante serão demonstrados os valores informados por essas entidades.

A fim de verificar o cumprimento do limite para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual, faz-se necessário observar os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Estadual nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005, que transcrevemos abaixo.

Art. 1º O montante das despesas relativas ao custeio de campanhas de publicidade promovidas, no todo ou em parte, por órgãos e entidades da administração direta e indireta estadual, bem como pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Estado de Pernambuco, não poderá ultrapassar, em cada exercício, os seguintes limites:

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

II - no caso de entidades da administração indireta, e fundações, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita própria da respectiva entidade, realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito.

Art. 2º Para efeito de aplicação do disposto no artigo anterior, os valores correspondentes aos limites de realização das despesas de publicidade deverão ser atualizados monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pela fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística-IBGE.

Art. 3º Excluir-se-ão dos limites referidos no art. 1º, as despesas relativas a: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

I - publicação, legalmente obrigatória, de quaisquer atos administrativos, inclusive no Diário Oficial do Estado;

II - campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo;

III - campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental, prevenção à violência e regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III, quando a despesa for realizada por entidade da Administração Indireta, com recursos do Tesouro Estadual, o valor despendido será considerado para fins do limite de que trata o inciso I, do art. 1º. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A seguir serão demonstrados os valores gastos com publicidade da administração direta e indireta (dependente) após exclusão dos valores permitidos no art. 3º da Lei Estadual nº12.746/2005.

Valores referentes a despesas com publicidade da administração direta e indireta estadual após exclusão permitida por lei

Após as exclusões permitidas por lei, o valor gasto com publicidade permitido corresponde às despesas realizadas a título de *Publicidade e Propaganda Institucional*. Sendo assim, a Administração Direta gastou a quantia de R\$ 65.086.817,49, e a Administração Indireta, R\$ 72.422,64. A Receita Corrente Líquida do ano de 2020 foi de R\$ 27.238.978.598,44.

Para os órgãos da Administração Direta, o limite corresponde a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que a RCL/2020 atualizada⁹, conforme mandamento trazido na Lei Estadual nº12.746/2005, foi de R\$ 29.979.219.845,44, o limite para o ano de 2021 foi de R\$ 299.792.198,45. Logo o valor de R\$ 75,30 milhões gasto com publicidade não ultrapassou o limite legal permitido.

Em relação à Administração Indireta, o limite corresponde a 1% da receita própria da entidade, realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienações de bens e de operações de crédito.

Verificou-se no sistema e-Fisco, no exercício de 2021, que sete (06) entidades da Administração Indireta dependentes do tesouro realizaram gastos com publicidade e propaganda institucional, a saber:

- Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN-PE
- Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães - EPBG
- Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE
- Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal - EPTI
- Empresa Pernambuco de Comunicação S.A. - EPC
- Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB

Após análise com base no sistema e-Fisco, constatou-se, em aferição ao inciso II do art. 1º da lei Estadual nº 12.746/2005, que todas as entidades da Administração Indireta que realizaram em 2021 gastos com publicidade institucional obedeceram ao limite de 1% de suas receitas próprias do ano anterior (2020).

Por fim, os quadros a seguir demonstram os valores gastos com publicidade, bem como a receita operacional das entidades da Administração Indireta não dependentes do tesouro.

⁹ Valores atualizados pelo IPCA-IBGE acumulado 2021 (10,06%)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.tcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Indireta Estadual não dependente em 2021 (em R\$).

Tipo de Despesa	Porto do Recife	COPERGÁS	CEPE	COMPESA	LAFEPE	AD-DIPPER	SUAPE	AGE
Divulgação Oficial	129.889,00	254.261,47	32.241,00	1.274.086,22	322.482,69	238.425,04	337.355,61	192.067,03
Publicidade e Propaganda Inst.	0,00	1.106.115,16	0,00	2.214.870,80	0,00	0,00	0,00	17.500,00

Fonte: Ofícios enviados pelas entidades da Administração Indireta Estadual não dependentes.

Valores referentes a despesas com publicidade da administração indireta não dependentes após exclusão permitida por lei (em R\$).

Receita Operacional/Tipo de Despesa	COPERGÁS	CEPE	COMPESA
Receita Operacional atualizada	1.150.998.614,00	36.732.971,00	2.350.619.000,00
Publicidade e Propaganda Inst.	1.106.115,16	0,00	2.214.870,80

Fonte: Demonstrativo do Resultado do Exercício das entidades enviado na prestação de contas de 2020 por meio do sistema e-TCE

Nota: Valores atualizados pelo IPCA- IBGE acumulado 2021 (10,06%).

Tomando por base os valores acima da receita operacional atualizada das entidades, os limites máximos permitidos para gastos com publicidade dessas entidades são: COPERGÁS (11.509.986,14), CEPE (367.329,71) e COMPESA (23.506.190,00). Comparando esses valores com os gastos com publicidade e propaganda institucional demonstrado no quadro acima, vê-se que nenhuma das entidades ultrapassou o limite legal permitido.

3.7 Precatórios

O artigo 100 da Carta Magna define as regras para realização dos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em virtude de sentença judicial.

A partir de decisão transitada em julgado, o juiz da execução encaminha uma solicitação ao Presidente do respectivo Tribunal, para requisição, junto à Fazenda Pública, de verba que garanta o pagamento ao credor.

Tal solicitação é o Precatório tratado no artigo 100 supracitado, com exceção prevista em seu §3º.

O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Dessa forma e em conformidade com o Acórdão 2.732/2017 do Tribunal de Contas da União, pode-se concluir que os Precatórios e as Requisições de Pequeno



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Valor (RPVs) são os mecanismos de pagamento das sentenças judiciais, as quais impõem débitos à Fazenda Pública.

Em Pernambuco, a Lei Complementar Estadual nº 401/2018 define em seu artigo 10, que:

Consideram-se obrigações de pequeno valor, cujo pagamento independe de precatório, nos termos do disposto no art. 100, §3º, da Constituição da República, os débitos decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, de valor igual ou inferior a 40 (quarenta) salários-mínimos, por beneficiário.

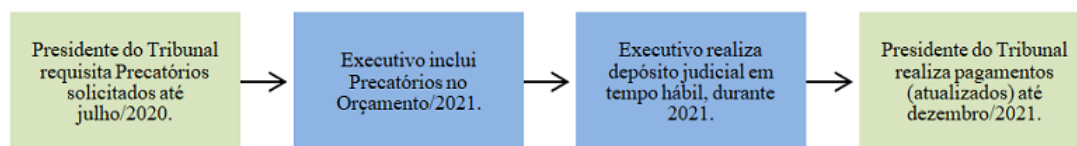
Para fins do presente relatório de análise das contas do Governo, referentes ao exercício de 2021, serão analisados exclusivamente os Precatórios, ou seja, as solicitações de pagamento superiores a 40 salários-mínimos por beneficiário.

O referido regramento constitucional, em seu §5º, exige que as entidades públicas incluam em seus orçamentos, as verbas necessárias ao pagamento de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho (de cada exercício), com o efetivo pagamento realizando-se até o final do exercício seguinte, com seus valores atualizados monetariamente.

Desse modo, a regra geral dos precatórios (simplificada) dispõe que: o Poder Judiciário requisite os valores correspondentes às sentenças judiciais transitadas em julgado, até o mês de julho de cada exercício, ao Poder Executivo, que por sua vez deverá incluir tais débitos no orçamento do exercício seguinte. No exercício seguinte, o Poder Executivo deverá realizar o depósito em conta bancária especial, em tempo hábil, de forma que o Presidente do Tribunal respectivo possa realizar o efetivo pagamento ao credor (atualizado monetariamente) até o mês de dezembro desse mesmo exercício.

Tomando como exemplo o período de 2020 a 2021, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme a regra geral definida no art. 100 da Constituição Federal.

Regra Geral dos Precatórios (Simplificada)



Entretanto, o art. 100 da Carta Magna, em seu §15, abre a possibilidade de criação de um regime especial de precatórios:

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

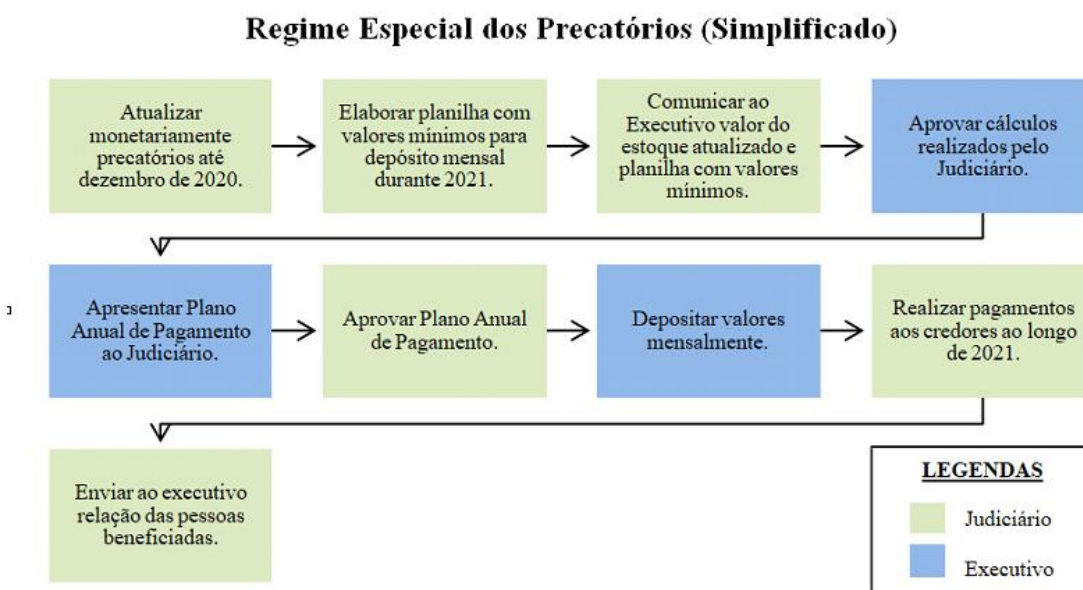


Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Dessa forma, através da Emenda Constitucional Federal nº 94/2016, foi instituído regime especial de pagamento para os casos em mora, acrescentando dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que em seu artigo 101 dispõe o seguinte:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Tomando como exemplo o período de 2020 a 2021, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme o regime especial dos precatórios definido no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



É importante destacar que em 2009 a norma em vigor previa que todo o estoque deveria ser quitado até o final de 2024. Entretanto, o STF julgou inconstitucional essa prática e reduziu o prazo para cinco anos (até o final de 2020), que foi incorporado pela Emenda Constitucional Federal nº 94/2016.

O Governo do Estado de Pernambuco já havia aderido ao Regime Especial de Pagamentos de Precatórios previsto no art. 97 do Ato das Disposições



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal - CF, alterado pela Emenda Constitucional Federal nº 62/2009 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional Federal nº 94/2016.

Outra alteração ocorreu em dezembro de 2017, quando foi aprovada a Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, que, dentre outras alterações, postergou o prazo para quitação definitiva do estoque de precatórios, novamente para 2024. No entanto, convém ressaltar que a Emenda Constitucional Federal nº 109/2021 modificou o referido prazo de quitação para o final de 2029, sendo este o atualmente em vigor.

Por meio do Ofício GC 06/DCE/GEPP - Contas do Governo 2021 nº 07/2022, esta equipe de auditoria solicitou ao Governo do Estado que demonstrasse o Plano de Pagamento de Precatórios referente ao exercício de 2021 e encaminhasse o documento recebido pela Procuradoria Geral do Estado no qual o TJPE informa o estoque de precatórios do Regime Especial devido pelo Governo do Estado em dezembro/2021. Foi solicitado ainda esclarecimento acerca do registro realizado, no sistema e-Fisco/2021, por meio do documento 2021NL000044 na conta contábil 2.1.1.1.1.05.03 (Precatórios de Pessoal - Regime Especial Vincendos - Curto Prazo), haja vista que tal registro diminui o saldo desta conta em R\$ 9.986.757,06.

Em resposta, o Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado, encaminhou a CI nº 17/2022 PGE - Gerência Contábil, informando que o Plano de Pagamentos de Precatórios do Governo do Estado no exercício de 2021 foi encaminhado ao Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, mediante o Ofício PGE nº 1617/2020 (doc. 30, p. 4-8).

Consta ainda, no referido ofício, que o valor aportado projetado para o exercício de 2021, com a aplicação de percentual sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), é de R\$ 148.150.882,15 (cento e quarenta e oito milhões, cento e cinquenta mil, oitocentos e oitenta e dois reais e quinze centavos)”.

Quanto ao questionamento acerca do registro realizado, no sistema e-Fisco/2021, por meio do documento 2021NL000044, o Governo informou que o mesmo foi um ajuste devido ao fato de os documentos comprobatórios apresentados pelos Tribunais terem somado um valor menor.

Conforme informação fornecida pela PGE, por meio da CI nº 17/2022 – Gerência Contábil, o valor do estoque de precatórios, ao final de 2021, apresentado pelos Tribunais (TJPE, TRF-5 e TRT-6) somou R\$ 307.739.533,07 (doc. 30, p. 2). Por sua vez, o saldo do estoque de precatórios no sistema e-Fisco ao final de 2021, após registro dos pagamentos efetuados, foi de R\$ 317.726.290,11. Portanto, uma diferença de R\$ 9.986.757,04, a qual foi ajustada no documento 2021NL000044.

Diante das informações recebidas, esta equipe de auditoria solicitou esclarecimento suplementar relativo ao registro da 2021NL000044, tendo sido respondido por meio da CI nº 18/2022 PGE – Gerência Contábil (doc. 30, p. 36-38). Este documento informa que o ajuste foi resultado de duas diferenças constatadas, em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

momentos e documentos distintos, entre o saldo do sistema e-Fisco e o saldo informado pelos Tribunais.

A primeira foi constatada após o recebimento do Ato de Rateio nº 01/2021 “que informa novos valores do Estoque de Precatórios para data, 31/12/2020, no montante de R\$ 417.603.918,47”, apresentando uma diferença de R\$ 2.807.795,36, em relação ao que constava no e-Fisco/2020 (R\$ 420.411.713,83). Já a segunda foi explicada, conforme trecho abaixo:

Por conseguinte, considerando o estoque em 31/12/2020 de R\$ 417.603.918,47 (quatrocentos e dezessete milhões, seiscentos e três mil novecentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos), conforme Ato de Rateio, menos o valor de R\$ 102.685.423,72 (cento e dois milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil quatrocentos e vinte e três reais e setenta e dois centavos) pagos no exercício financeiro de 2021, o valor de registro é de R\$ 314.918.494,75 do estoque de precatórios. Dessa forma, constata-se que o valor do estoque registrado ao final de 2021 ficou a maior em relação ao valor R\$ 307.739.533,05 (trezentos e sete milhões, setecentos e trinta e nove mil quinhentos e trinta e três reais e cinco centavos) informado pelos Tribunais, demonstrando a diferença de R\$ 7.178.961,70 (sete milhões, cento e setenta e oito mil novecentos e sessenta e um reais e setenta centavos).

Diante dos esclarecimentos, a equipe de auditoria ainda permaneceu com dúvidas, tendo em vista que o lançamento anterior de atualização de estoque de precatórios registrado no sistema e-Fisco, em 2020, também tinha sido realizado com base em informações repassadas pelos Tribunais. Sendo assim, com o intuito de dirimir as dúvidas remanescentes, bem como entender todo o processo de lançamento dos precatórios desde a informação repassada pelos Tribunais até o registro no sistema e-Fisco, solicitou-se uma reunião presencial na PGE.

Foi explicado, na reunião, que o Tribunal de Justiça de Pernambuco não tem um sistema informatizado para atualizar os valores de precatórios e devido ao volume e às peculiaridades de cada precatório (índice de atualização que está submetido, momento do início da aplicação do índice, entre outros), não consegue expressar o valor total real de precatórios.

Ademais, as informações inicialmente repassadas à PGE sobre o saldo de precatórios do Governo do Estado, ao final de 2020, tiveram por base os valores informados pelos Tribunais (TRF-5, TRT-6 e TJPE) por meio de relatório, certidão e ofício, respectivamente, sendo posteriormente encaminhado àquela Procuradoria o documento intitulado Ato de Rateio 01/2021 (doc. 30, p. 39), que traz os valores do saldo de precatórios dos Tribunais assinado pelos respectivos juízes. Sendo assim, a equipe de auditoria entendeu que o documento hábil para lançamento do estoque de precatórios no sistema e-Fisco seria o Ato de Rateio.

Considerando que o lançamento do estoque de precatórios registrado no sistema e-Fisco, ao final de 2021, também foi feito com base nos valores informados pelos Tribunais (TRF-5, TRT-6 e TJPE) por meio de relatório, certidão e ofício,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

conforme doc. 30, p. 9-31, a equipe de auditoria perguntou se a PGE havia recebido o Ato de Rateio, e como a resposta foi positiva, solicitou-se uma cópia de tal documento.

Verificou-se no Ato de Rateio 01/2022 (doc. 30, p. 40) que o valor do estoque de precatórios do Governo do Estado foi de R\$ 378.360.848,90, em 31/12/2021. Portanto, diferente do valor registrado no e-Fisco, R\$ 307.739.533,05. Em razão dessa divergência, a PGE informou que seria feito um lançamento de ajuste no sistema e-Fisco/2022. Nesse ponto, cumpre registrar que o lançamento de ajuste supramencionado não poderá ser retroativo a 31/12/2021, haja vista que o exercício de 2021 já foi encerrado.

Pelo exposto, o gráfico a seguir demonstra o fluxo do estoque de precatórios ao longo do exercício de 2021, considerado o ajuste efetuado de R\$ 9.986.757,06 e o saldo de precatórios de R\$ 307.739.533,05, em 31/12/2021.

Como se pode observar, o saldo de precatórios ao final de 2021 ficou menor do que o saldo ao final de 2020. Partindo para uma análise, em termos percentuais, da dimensão do estoque de precatórios deixado ao final dos exercícios de 2019, 2020 e 2021, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, tem-se a seguinte situação:

Em R\$

Item	2019	2020	2021
Saldo de Precatórios a pagar	526.435.471,53	420.411.713,83	307.739.533,07
Receita Corrente líquida - RCL	25.340.299.465,22	27.238.978.598,44	31.342.387.716,05
Precatórios X RCL	2,07%	1,54%	0,98%
Dívida Consolidada Líquida	13.257.592.921,29	13.081.473.274,29	11.325.610.707,10
Precatórios X Dívida	3,97%	3,21%	2,72%

Fonte: Balanço Geral do Estado e e-Fisco - 2019 a 2021.

Pode-se então concluir, desse ponto de vista, que o Estado de Pernambuco vem reduzindo o peso dos precatórios a pagar em relação a RCL. Em relação à Dívida Consolidada Líquida, o percentual de precatórios ao final de 2021 foi menor que o ano anterior, passando de 3,21% para 2,72%.



4 Gestão Financeira e Patrimonial

4.1 Consolidação de balanços e demonstrativos financeiros e patrimoniais

Neste capítulo, são apresentados os Balanços Financeiro e Patrimonial de 2021, bem como a Demonstração das Variações Patrimoniais. Em seguida, são abordados os principais componentes patrimoniais registrados em 31/12/2021 e, quando relevante, as movimentações ocorridas no exercício.

O estado segue o formato mais atual da Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NCASP), instituído em 2014, cujo Balanço Geral do Estado é constituído das seguintes Demonstrações Contábeis: Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, das Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido.

Ressalvado o tratamento orçamentário conferido à movimentação de recursos destinados à cobertura de insuficiência financeira do sistema estadual de previdência, que será objeto de análise no item 4.1.1 abaixo, a elaboração dos demonstrativos se deu de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e com base no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ambos formulados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

4.1.1 Balanço Financeiro ¹

O Estado de Pernambuco apresentou, por meio do seu sistema de administração financeira (e-Fisco) e também em Balanço Geral, o seu Balanço Financeiro Consolidado relativo ao exercício de 2021. O modelo aplicado, visando ao cumprimento do art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, atende às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que buscam a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

A composição do Balanço Financeiro do estado para o exercício de 2021 é reproduzida de forma resumida a seguir:

Balanço Financeiro Consolidado – Resumo

Em R\$

Receita		Despesa	
Receita Orçamentária	44.248.574.081,92	Despesa Orçamentária	42.665.924.429,83
Ordinária	36.873.443.197,74	Ordinária	35.765.824.584,78
Vinculada	7.375.130.884,18	Vinculada	6.900.099.845,05

¹ O Balanço Financeiro evidencia as receitas e despesas orçamentárias, e ainda os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, demonstrando seus efeitos sobre os saldos das disponibilidades provenientes do exercício anterior e os saldos que se transferem para o exercício seguinte.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Receita		Despesa	
Transferências Financeiras Recebidas	31.427.924.489,18	Transferências Financeiras Concedidas	31.427.924.489,18
Recebimentos Extraorçamentários	63.389.675.100,68	Pagamentos Extraorçamentários	63.520.940.505,99
Saldo Do Exercício Anterior	4.859.499.303,79	Saldo Para O Exercício Seguinte	6.310.883.550,57
Total	143.925.672.975,57	Total	143.925.672.975,57

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado – 2021, e-Fisco; Quadro 12 do Balanço Geral de 2021.

A informação mais sintética trazida no Balanço Financeiro é a de que o estado experimentou um resultado financeiro positivo de R\$ 1.451.384.246,78 (R\$ 1,45 bilhão) no exercício de 2021, o que é obtido a partir da comparação dos saldos de disponibilidades entre o início e o final do exercício. Esse resultado positivo (R\$ 1,45 bilhão) pode ainda ser decomposto aritmeticamente em dois subtotais: o primeiro orçamentário, positivo em R\$ 1,58 bilhão, e o segundo extraorçamentário, negativo em R\$ 131,2 milhões (R\$ 0,13 bilhão). O Balanço informa também uma movimentação financeira de natureza orçamentária de R\$ 44,25 bilhões para receitas e de R\$ 42,66 bilhões para despesas.

O resultado financeiro do exercício de 2021, positivo em R\$ 1,45 bilhão, foi superior ao do ano anterior (R\$ 1,13 bilhão, também positivo), mantendo-se a política de formação de superávits de resultados primários, os quais em muito foram consubstanciados por restrições a reajustes a servidores públicos ainda ao longo de 2021, como determinado pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020.

Ressalva quanto ao montante total das receitas e despesas orçamentárias

Os totais de receita e de despesa orçamentários veiculados nos balanços contábeis do estado permaneceram superdimensionados em 2021, em decorrência do processamento orçamentário (empenho e liquidação) de recursos financeiros movimentados internamente no estado para cobertura de insuficiências financeiras do Sistema de Previdência Estadual no segmento civil, por força ainda do inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000. A partir de 2021, esses totais passam a não mais contemplar os efeitos de mesma natureza verificado nas contas do Sistema de Proteção Social dos Militares, voltado este à Polícia Militar ao Corpo de Bombeiros.

Em 2021, o total empenhado como obrigações patronais complementares (classificação 3.1.91.13.02), que na lei orçamentária são tratadas como contribuições complementares ao FUNAFIN, somou R\$ 2.584.913.413,11 (R\$ 2,58 bilhões), enquanto que o reflexo desses empenhos nas contas das UGs 590101 (FUNAFIN) ou 700101 (FUNAPREV), ou seja, o valor que culminou reconhecido por estas como uma nova receita orçamentária (para fins de equilíbrio de balanços) somou R\$ 2.619.670.524,84 (R\$ 2,62 bilhões).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Conforme pormenorizado² no Capítulo de Gestão Orçamentária, isso ocorre em decorrência do **tratamento orçamentário aplicado pelo estado à movimentação interna de recursos financeiros necessários à cobertura do prejuízo anual nas contas previdenciárias estaduais**, por força da redação conferida ao inciso XV do art. 4º da LC 28/2000, classificação esta mantida mesmo após a Nota Técnica nº 633/2011 da STN, **a qual reconhece caráter extraorçamentário, e não orçamentário**, à movimentação de recursos visando cobrir as perdas (insuficiências) financeiras do ente federativo em suas contas previdenciárias mensais³.

Em 2021, se viu ainda uma particularidade adicional: a de que esse tratamento orçamentário inadequado **deixou de ser aplicado por UGs vinculados ao regime estatutário militar (Polícia Militar de Pernambuco e Corpo de Bombeiros Militar)**⁴, não tendo sido inseridas no orçamento destas quaisquer parcelas de contribuições previdenciárias complementares (DOE). Essa distinção de tratamento, motivada pelo art. 8º da Lei Complementar estadual nº 460/2021, foi o que deu base a que o total proveniente de contribuições previdenciárias complementares ao FUNAFIN empenhado no âmbito do estado em 2021 houvesse se limitado à ordem de grandeza de R\$ 2,58 bilhões e não alcançado a ordem de grandeza de R\$ 4,07 bilhões, que teria sido o provável total da DOE processada pelo estado para o ano de 2021 se vigente a sistemática válida até 2020, como será visto no capítulo de Previdência.

Diz-se assim porque à parte do valor executado orçamentariamente como DOE, ou obrigações patronais complementares (R\$ 2.584.913.413,11), houve um processamento extraorçamentário de R\$ 1.483.526.297,42 (R\$ 1,48 bilhão) na conta 3.5.1.5.2.01.00 reconhecida como a perda anual do Sistema de Proteção dos Militares estaduais, no exercício de 2021, de natureza até o advento da Lei Complementar estadual nº 460/2021, tida por previdenciária. Essa perda do setor militar era dotada de tratamento orçamentário até 2020 (sofria empenho, após constar da LOA), à semelhança do aplicado ao setor civil, sendo o tratamento orçamentário agora incidente apenas sobre este.

Portanto, **diferentemente dos anos anteriores**, o total da execução orçamentária da DOE em 2021, empenhado a título de “contribuições complementares ao FUNAFIN”, passou a se aproximar apenas do resultado previdenciário **civil** do estado, e não mais da soma entre civil e militar, vez que as insuficiências aplicáveis às

² Ao dar tratamento orçamentário ao processamento dessa perda, o Estado de Pernambuco insere o valor estimativo para tais perdas no seu orçamento anual a título de DOE (Dotação Orçamentária Específica), e tais perdas, verificadas mensalmente, ensejam movimentação interna financeira de recursos para os quais é aplicado o processo de empenhamento à medida que são quantificadas tais perdas (é realizada execução orçamentária da DOE, a título de contribuições previdenciárias complementares).

³ Essa prática decorre da definição construída pelo inciso XV do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que intitulou essa perda como Dotação Orçamentária Específica (DOE), levando o estado a incluir o valor necessário ao “fechamento de contas” anual na Lei Orçamentária Anual desde o ano de 2001. Prática reforçada ainda com os arts. 6º e 7º da LC estadual nº 43/2002. Posteriormente a estas normas estaduais, a STN firmou posicionamento reforçando entendimento de que o processamento dessa perda pelo ente federativo tem natureza extraorçamentária e não orçamentária (Nota Técnica STN nº 633/2011), portanto, de forma divergente à estatuída anteriormente na legislação estadual.

⁴ decorrente de dispositivos contidos na Lei Complementar Estadual nº 460/2011, que procurou aplicar no âmbito do estado novos preceitos de Sistema de Proteção Social dos Militares, que tencionava eliminar o caráter de Previdência do setor, definidos nacionalmente pela Emenda Constitucional 103/2019, e normatizados pela Lei Federal 13.954/2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

contas da PMPE e do CBM entre arrecadação de contribuições e pagamento da folha de inativos passaram a ter tratamento extraorçamentário a partir de 2021.

De toda forma, conforme haja padronização nacional⁵ de não se dotar tratamento orçamentário à movimentação dos recursos necessários à cobertura de insuficiências financeiras dos sistemas previdenciários públicos (consolidado desde a Nota Técnica STN nº 633/2011), quando depurado o total executado pelo Estado em 2021 de forma a desconsiderar o valor processado como contribuições decorrentes de obrigações patronais complementares ao FUNAFIN (que representa a execução orçamentária da DOE) e seu reflexo entre as receitas do balanço, chega-se aos valores totais de R\$ 41.628.903.557,08 (R\$ 41,63 bilhões) para receitas orçamentárias e de R\$ 40.081.011.016,72 (R\$ 40,08 bilhões) para despesas orçamentárias atribuíveis ao exercício, como abaixo ilustrado⁶:

Em R\$		
Totais	Receitas Orçamentárias	Despesas Orçamentárias
Total contabilizado (incluída a DOE e seu efeito reflexo nas receitas)	44.248.574.081,92	42.665.924.429,83
DOE (ou seu efeito entre receitas)	2.619.670.524,84	2.584.913.413,11
Total depurado	41.628.903.557,08	40.081.011.016,72

Fonte: e-Fisco.

A modificação do procedimento, no orçamento estadual (de “Dotação Orçamentária Específica” para “Recursos Necessários para cobertura de Insuficiências Financeiras”) poderá ser corroborada através da alteração do título empregado à redação aplicada do dispositivo legal contido no inciso XV do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, conforme recomendado no capítulo Gestão Orçamentária Financeira, ou no capítulo de Gestão Orçamentária deste Relatório (item 3.3).

Em que pese a reminiscência do referido dispositivo legal acima, que conceitua de forma tecnicamente inapropriada os recursos para insuficiência de cobertura financeira no estado, deve-se antecipar aqui que seu limite de aplicação vem sendo o registro de dados na Contabilidade (com efeitos de distorção de totais de balanços orçamentário, financeiro e demonstração de variações patrimoniais), já não havendo efeitos sobre os demonstrativos fiscais exigidos pela LC 101/2000, nos quais os efeitos da DOE precisam e vêm sendo expurgados.

⁵ Segundo informações obtidas da Contadoria Geral do Estado Governo do Estado em reunião ocorrida em 09/05/2022, além do estado de Pernambuco apenas os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul adotam a técnica de orçamentarizar o processamento das insuficiências financeiras do sistema previdenciário, função exercida pela Dotação Orçamentária Específica no estado de Pernambuco e cuja dedução do cálculo da despesa de pessoal passou a ser vedado expressamente pela LC federal nº 178/2021.

⁶ Os valores de despesa da DOE e das receitas dela decorrentes não são idênticos em razão dos diferentes regimes contábeis a eles aplicados. Enquanto a execução da despesa é reconhecida no momento do empenho, o da receita ocorre quando da efetiva arrecadação. Assim, as despesas orçamentárias processadas por Unidades Gestoras do Estado (naturezas 3.1.91.13.02 e 3.1.91.92.02) tiveram total aproximado, mas não coincidente, com as receitas apropriadas pela UG 590101 e pela UG 700101, em razão de a apropriação desta receita orçamentária ocorrer por estas UGs em momento diverso ao do empenho pelas diversas UGs estaduais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Análise do Balanço, conforme publicado

Como dito inicialmente, o Balanço Financeiro informa uma movimentação financeira do estado no exercício, quando medida pelas receitas orçamentárias, de R\$ 44,25 bilhões, superior à verificada no exercício anterior em 11,74% (R\$ 39,60 bilhões em 2020), o que permitiu ao estado processar despesas orçamentárias⁷ em volumes também superiores ao verificado no ano anterior. Em 2021, o estado empenhou um valor total de R\$ 42,66 bilhões após haver registrado despesas orçamentárias de R\$ 38,57 bilhões em 2020.

Se verificado que houve variação inflacionária de 10,06% (IPCA) no exercício de 2021, vê-se que a elevação de 11,74% das receitas orçamentárias contempla parcela de crescimento real (descontado o efeito inflacionário) de 1,52%. Deve-se ressaltar aí que, quando o esforço de apuração de crescimento real é aplicado considerando-se o expurgo de receitas decorrentes da DOE nos dois exercícios comparados (2020 e 2021), vê-se que o crescimento real da arrecadação do estado em 2021, frente ao anterior, foi superior, de exatos 3,98%, como adiante será pormenorizado.

No que tange à parte extraorçamentária veiculada no Balanço Financeiro, deve-se informar que, entre os R\$ 63,39 bilhões de Recebimentos Extraorçamentários, consta parcela de R\$ 1,35 bilhão de Restos a Pagar inscritos ao final de 2021, além de outros R\$ 81,2 milhões reinscritos (de compromissos originados entre os exercícios de 2017 a 2020). O total aí obtido de R\$ 1,43 bilhão é contraposto a R\$ 761,78 milhões de pagamentos efetuados em 2021 de Restos a Pagar inscritos ao final de 2020 ou de quatro anos imediatamente anteriores (2016 a 2019), conclusões essas obtidas quando da visualização da Demonstração da Dívida Flutuante de 2021.

Já em relação às Transferências Financeiras informadas no Balanço Financeiro, o número de R\$ 31,43 bilhões trazido na peça corresponde ao volume de recursos transitado internamente no estado em 2021, ou seja, entre as UGs do estado ao longo do exercício. Como o lançamento é “em tempo real” entre UG repassadora e UG recebedora, o valor constante na coluna de “ingressos” espelha com exatidão o indicado na coluna de “dispendios”. Cumpre reiterar, em destaque, que, entre os R\$ 31,43 bilhões registrados como Transferências Financeiras Concedidas, há uma parcela de R\$ 1,48 bilhão de valores levados da UG 150102 (DAFE) a UG 590101 (FUNAFIN), oriunda da conta contábil 3.5.1.5.2.01.00 - intitulada “STSM - Transferências Financeiras Concedidas”, que até 2020 representava a execução orçamentária da DOE (as contribuições previdenciárias patronais complementares) do segmento militar. O mesmo se aplica ao total de Transferências Financeiras Recebidas, em efeito da conta correspondente 4.5.1.5.2.01.00. O fato não representa uma irregularidade, mas uma aproximação ao modelo de padronização nacional oferecido pela STN, devendo-se ressaltar apenas que essa aproximação se limita aos valores do setor militar do estado.

⁷ O valor de despesas orçamentárias totais no exercício deve ser relativizado em função de possíveis eventos de ausência de empenho e liquidação, no exercício, de compromissos que o estado sabe devidos e vinculados àquele exercício. Para isso, necessária a leitura do item 4.3.1.2, que trata das Despesas de Exercícios Anteriores processadas no início do exercício subsequente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Por fim, tem-se que o Balanço Financeiro de 2021, seguindo a Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, decompõe o total das receitas e despesas orçamentárias segundo as fontes de recursos, agrupadas em ordinárias e vinculadas. O Balanço Financeiro juntado à prestação de contas e visualizado no e-Fisco **informa** o total das receitas e despesas ordinárias não vinculadas (R\$ 36,87 bilhões e R\$ 35,77 bilhões, respectivamente) e decompõe as receitas e despesas vinculadas (R\$ 7,37 bilhões e R\$ 6,90 bilhões) em 27 linhas nos ingressos e 23 nas saídas financeiras. A demonstração dessas fontes permite o cotejo entre o que foi arrecadado no exercício para determinadas finalidades específicas e o que, ao final deste, culminou direcionado para estes fins, permitindo verificar se há correspondência entre captação e alocação de recursos dentro de cada fonte. Eventuais discrepâncias entre utilizações e captações de uma mesma fonte de recursos podem sugerir indício de irregularidade ou simples aplicação de um recurso vinculado em exercício diferente (posterior) àquele em que foi captado.

Análise do Balanço, com expurgo de DOE e de receitas decorrentes da DOE

Pode-se afirmar que o crescimento real da movimentação financeira do estado no exercício, de fato foi de 3,98%, superior, assim, aos 1,52% anteriormente retratado.

Isso porque, quando comparados os totais da receita orçamentária do estado sem a parcela de receitas decorrentes da DOE contabilizada no ano, chega-se a totais ajustados de R\$ 36,38 bilhões em 2020 e de R\$ 41,63 bilhões em 2021. A elevação obtida do comparativo simples entre esses valores (14,44%), quando descontada a inflação do período, medida pelo IPCA, revela um crescimento real de 3,98%.

A movimentação financeira do estado após a pandemia SARS COVID 19

Como sabido, o perfil de arrecadação do estado foi modificado substancialmente no exercício de 2020 pelos efeitos da pandemia SARS-COVID 19, exercício financeiro no qual o estado precisou se valer de socorro financeiro representado por transferências correntes provenientes da União em volume adicional ao historicamente recebido, por força de dispositivos legais pactuados naquele exercício, para compensar a frustração de arrecadação das fontes tributária e outras que tradicionalmente compõem a sua receita total. O referido socorro financeiro de 2020 foi operacionalizado pela LC federal nº 173/2020. Em 2021, essa arrecadação tributária se reaproximou do patamar esperado, caso não houvesse o advento da pandemia supra referida em 2020.

Em 2021, é possível afirmar que o estado já verificou uma recuperação integral da sua arrecadação para os grandes grupos de impostos/transferências correntes, dentre as quais merecem destaque o ICMS e o FPE, o que é verificado no quadro a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Arrecadação estadual entre 2019 e 2021 – ICMS, IPVA e FPE

Em R\$					
Receita	2019 (a)	2020 (b)	2021 (c)	Variação 2019-2021 (c/a)	Inflação acumulada 2020-2021
ICMS	17.294.848.288,56	17.277.441.458,30	21.029.665.934,84	21,59%	15,03%
FPE	6.675.260.678,10	6.395.842.838,55	8.526.054.294,89	27,73%	
IPVA	1.264.587.223,41	1.306.984.817,09	1.454.995.162,34	15,06%	

Fonte: e-Fisco; Inflação (IPCA): www.calculoexato.com.br

Note-se que as variações de arrecadação entre os anos de 2019, que foi o último sem qualquer efeito da pandemia SARS COVID 19, e o de 2021 superam a variação inflacionária de 15,03%, medida pelo IPCA para o período compreendido entre 01/01/2020 e 31/12/2021 (variação acumulada 2020-2021, portanto).

4.1.2 Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) tem por finalidade reproduzir os ganhos e perdas patrimoniais obtidos/sofridos pelo ente federativo, o que se convencionou denominar de Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)⁸. Almeja, assim, sintetizar os componentes que produzem o resultado econômico do exercício, identificados no e-Fisco estadual pelas classes 4 (Variações Patrimoniais Aumentativas) e 3 (Variações Patrimoniais Diminutivas), costumeiramente abreviadas como VPA e VPD, após alguns expurgos de fatos meramente permutativos.

A demonstração das variações patrimoniais exposta no Balanço Geral do Estado é adiante reproduzida, de forma resumida:

Demonstração das Variações Patrimoniais - Exercício 2021 (Resumo)

Em R\$			
Variações Patrimoniais Aumentativas		Variações Patrimoniais Diminutivas	
Impostos, Taxas e Contr. Melhoria	31.966.523.676,54	Pessoal e Encargos Sociais	11.840.848.031,14
Contribuições	1.809.929.891,65	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	6.956.612.293,89
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	1.480.745.662,93	Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	7.634.170.043,34
VPAS financeiras	3.260.868.859,80	VPDs financeiras	2.789.893.242,05

⁸ O conceito de VPA (variação patrimonial aumentativa) existente na Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem natureza idêntica à de “receita” na Contabilidade Privada. Não se denomina como receita para não entrar em conflito com definições em textos legislativos, vez que a Lei Federal nº 4.320/64, ao se referir à “receita” atribui, em muitas situações, significado de “receita orçamentária”, como os ingressos próprios arrecadados sob regime de caixa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Variações Patrimoniais Aumentativas		Variações Patrimoniais Diminutivas	
Transferências e delegações recebidas	14.430.587.312,34	Transferências e delegações concedidas	13.283.143.071,50
Valorização e ganhos com ativos e desincorporação de passivos	396.447.203,53	Desvalorização e perdas de ativos e incorporação de passivos	1.623.092.690,02
Outras VPAs	1.908.196.337,55	Tributárias	356.043.022,85
		Outras VPDs	16.258.746.230,36
Total das VPA	55.253.298.944,34	Total das VPD	60.742.548.625,15
		Resultado Patrimonial Período	(5.489.249.680,81)

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021

O resultado patrimonial negativo do período indicado na Demonstração de Variações Patrimoniais foi definido predominantemente por ajuste de passivo atuarial no montante de R\$ 10,671 bilhões, inserido no grupo Outras VPDs. Ao contrário de 2020, quando houve **ajuste de metodologia** de cálculo, em 2021 a VPD reconhecida nesse grupo advém de efetiva perda patrimonial, em **mesmo método de cálculo**. A compreensão dos aspectos previdenciários ocorridos em 2021 passa pela leitura do capítulo de Previdência dos Servidores Públicos deste Relatório, notadamente no item 9.1.4.

Afora isso, tem-se que a peça exposta no Balanço Geral do Estado informa valores totais de VPAs e de VPDs que buscam expurgar aquelas decorrentes da movimentação extraorçamentária do estado entre suas UGs⁹. Da mesma forma, não contempla o efeito da DOE sobre as contas de resultado¹⁰. Isso explica a maior parte da diferença de totais verificado entre a demonstração veiculada no Balanço Geral do Estado ante aquela produzida pelo sistema e-Fisco¹¹.

As duas supressões acima encontram-se adequadas. Todavia, a nosso entender, o estado efetuou um terceiro expurgo que entendemos indevido, ao expor a sua demonstração no Balanço Geral do Estado, que consistiu na supressão das VPDs de contribuições patronais, devidas pelas UGs estaduais ao FUNAFIN/FUNAPREV, que deveriam integrar a linha “Pessoal e Encargos Sociais”, e, semelhantemente, ter o efeito correspondente nas VPAs, na linha de “Contribuições”.

O total contabilizado pelo estado como VPD de contribuições patronais ao FUNAFIN e ao FUNAPREV, no montante de R\$ 1.516.725.041,20 (soma dos totais das contas contábeis 3.1.2.12.13.01 e 3.1.2.12.13.05), deixou, assim, de compor o total das VPDs no demonstrativo, o que ocorreria em Pessoal e Encargos Sociais. Por sua vez, o

⁹ As interferências financeiras contemplam toda movimentação financeira entre UGs do Estado, sendo passivas para a UG que envia o recurso e ativas para aquela que recebe o recurso. No sistema patrimonial, essa movimentação interna produz lançamentos de VPAs e de VPDs que são verificados na DVP fornecida pelo e-Fisco com o título de “Transferências Intragovernamentais”.

¹⁰ O efeito da DOE foi reconhecido, sob o conceito patrimonial, como valor de “DOE a apropriar” pelo FUNAFIN junto a UGs estaduais em 2021 num montante de R\$ 2.601.122.562,28, sendo obtido do saldo final da conta de VPA 4.2.1.12.01.02 (Complemento contribuição patronal sobre ativo civil – RPPS). Idêntico total foi verificado entre as VPDs representando o valor de DOE a recolher por estas UGs em favor do FUNAFIN em 2021, sendo obtido do saldo da conta 3.1.2.12.13.02 (Complemento encargo patronal ao RPPS - pessoal civil), vez que a partir de 2021 não foram lançados valores nas contas 4.2.1.12.01.04 (Complemento contribuição patronal sobre ativo militar – RPPS) e 3.1.2.12.13.04 (Complemento encargo patronal ao RPPS - pessoal militar) por força da LC estadual 460/2021.

¹¹ A DVP trazida pelo e-Fisco informa valores superdimensionados de VPAs e de VPDs, nas linhas de VPAs de Contribuições e de VPDs de Encargos Sociais porque o sistema e-Fisco “reconhece” execução orçamentária para a DOE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

efeito de VPA decorrente da expectativa do FUNAFIN e FUNAPREV de recebimento de valores a que têm direito (sobre as referidas contribuições patronais das Unidades orçamentárias do estado), contabilizados em 2021 no montante de R\$ 1.541.512.191,46, também deixou de integrar o demonstrativo, o que ocorreria entre as VPAs de Contribuições.

Veja-se que a linha de Contribuições (apresentado com R\$ 1,81 bilhão) comporta apenas o total esperado por essas UGs no que concerne às contribuições dos servidores, inativos e pensionistas do estado ao sistema (também incluídas as contribuições ao SASSEPE), mas não englobam as contribuições patronais, pois se assim o fizesse, o total da linha no Demonstrativo alcançaria R\$ 3,35 bilhões, e não apenas R\$ 1,81 bilhão. Da mesma forma, entre as VPDs, se aquelas relativas às contribuições patronais ao FUNAFIN e ao FUNAPREV houvessem sido contabilizadas, o total ali publicado de R\$ 11,84 bilhões, teria sido ilustrado em R\$ 13,36 bilhões.

Em consequência, os valores totais de VPAs e de VPDs do Balanço Geral do Estado encontram-se subdimensionados em cerca de R\$ 1,54 bilhão e R\$ 1,52 bilhão, respectivamente.

O equívoco acima é ratificado quando verificada a falta de correspondência com o demonstrativo fiscal do resultado previdenciário do estado, o qual, seguindo a padronização aceita pela STN, admite que o total da receita de contribuições do estado, apenas com parcelas vindas de servidores e patronais, foi da ordem de R\$ 2,55 bilhões em 2021, alcançando R\$ 2,85 bilhões quando acrescido o total auferido junto a militares do estado (doc. 2, págs 351-354), sendo, logo, o valor correto obtido da consideração das contribuições dos servidores e dos encargos patronais, **e não apenas dos primeiros**. Logo, não há porque deixar de se estender às contribuições patronais devidas pelo estado ao FUNAFIN/FUNAPREV o mesmo raciocínio aplicado às contribuições oriundas dos servidores do estado. Ambas constituem ganhos patrimoniais destas duas UGs. Também não se pode desconhecer o efeito de perda patrimonial havido por todas as UGs estaduais quando do empenho/liquidação do encargo previdenciário patronal.

4.1.3 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado levantado em 31/12/2021 tem por objetivo quantificar todos os bens e direitos (Ativo) e obrigações (Passivo) de titularidade do Estado de Pernambuco, estando incluídas nesse universo, além de sua administração direta, as suas fundações, autarquias e suas estatais dependentes¹². Não colaciona bens, direitos e obrigações das estatais não dependentes de recursos do Tesouro¹³, os quais se inserem nos balanços patrimoniais específicos (individuais) a cada um deles.

¹² Integram o Balanço Geral do Estado as contas de todas as unidades gestoras que compõem a administração direta do estado, bem como todas as fundações e autarquias, e parte das empresas públicas e sociedades de economia mista (as que dependem de recursos do Tesouro, as quais por essa razão encontram-se no orçamento fiscal do estado).

¹³ Em 2020, permaneceram na condição de não dependentes de recursos do Tesouro: SUAPE, COMPESA, LAFEPE, CEPE, COPERGÁS, AD DIPER, AGEFEPE e Porto do Recife.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de Pernambuco, de 31 de dezembro de 2021, apresentado pelo estado em sua prestação de contas, traz ativos totais mensurados em R\$ 68,41 bilhões e passivos exigíveis totais¹⁴ quantificados em R\$ 126,09 bilhões, de cujo cotejo se denota um Patrimônio Líquido negativo de R\$ 57,68 bilhões (posição que era de R\$ 70,34 bilhões negativos ao final do ano anterior).

O Balanço Patrimonial de 2021 é abaixo transcrito:

Balanço Patrimonial Consolidado do Estado - Exercício 2021

Em R\$

ATIVO		PASSIVO	
CONTAS	31/12/2021	CONTAS	31/12/2021
ATIVO CIRCULANTE	11.472.134.365,36	PASSIVO CIRCULANTE	6.238.906.673,04
Caixa e Equivalente de Caixa	6.310.883.550,57	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	1.016.853.204,93
Créditos a Curto Prazo	3.132.583.857,08	Empréstimos e Financiamentos - Curto Prazo	1.226.746.644,71
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	1.269.494.357,60	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	1.062.591.047,40
Investimentos e Aplicações Temporárias Curto Prazo	54.007.572,58	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	25.677.854,38
Estoques	696.971.603,08	Obrigações de Repartições a Outros Entes	321.536.175,26
VPDs Pagas Antecipadamente	8.193.424,45	Provisões a Curto Prazo	709.295.070,24
		Demais Obrigações a Curto Prazo	1.876.206.676,12
ATIVO NÃO CIRCULANTE	56.935.418.830,86	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	119.854.285.439,00
Ativo Realizável a Longo Prazo	14.886.825.372,06	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	49.693.532,64
Investimentos	11.787.426.846,50	Empréstimos e Financiamentos - Longo Prazo	15.358.906.232,41
Imobilizado	30.111.726.054,36	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	5.815.656,53
Intangível	149.440.557,94	Provisões a Longo Prazo	103.512.273.126,70
		Demais Obrigações a Longo Prazo	927.596.890,72
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-57.685.638.915,82
		Patrimônio Social e Capital Social	29.967.414,58
		Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	0
		Reserva de Capital	28.699.976,11
		Ajustes de Avaliação Patrimonial	324.194,82
		Reservas de Lucros	8.518.811,03
		Demais Reservas	4.318.452,42
		Resultados Acumulados	-57.757.467.764,78
ATIVO	68.407.553.196,22	PASSIVO	68.407.553.196,22

Fonte: e-Fisco; consulta efetuada em 08/06/2022. Posição: 2021 fechado

¹⁴ Passivos Circulantes + Passivos Não Circulantes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Superávit financeiro extraído do Balanço Patrimonial

Conforme o cálculo do Superávit Financeiro¹⁵ a partir de dados patrimoniais seja previsto em lei (diferença entre Ativo e Passivo Financeiro) e utilizado como uma das justificativas e fontes de abertura de créditos adicionais, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018, de 18/12/2018, requer que os entes governamentais apresentem de forma expletiva em seu Balanço Patrimonial os totais dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (em vista de que o critério de apresentação dos balanços, desde o exercício de 2014, passou a ser o de Circulante/Não Circulante). Essa conclusão pode ser obtida da leitura dos itens 4.4.2.do referido MCASP (Doc. 02, p. 440), que indica que o Balanço Patrimonial deve apresentar o “Quadro de Ativos Financeiros e Permanentes” após o “Quadro Principal”. O Balanço Patrimonial disponibilizado pelo estado, na sua prestação de contas, contempla essa informação como Quadro 13C (doc. 02, p.184), logo após o Balanço Patrimonial apresentado segundo o critério principal (Circulante e Não Circulante), enquanto que no e-Fisco esse quadro também é oferecido em relatório à parte.

Reproduzimos a seguir os valores informados na referida peça:

Em R\$	
Ativo Financeiro	7.138.330.721,04
Ativo Permanente	61.269.222.475,18
Total Ativo	68.407.553.196,22
Passivo Financeiro	3.150.198.207,63
Passivo Permanente	123.361.375.430,38
Total Passivo	126.511.573.638,01
Saldo Patrimonial	-58.104.020.441,79
Restos a Pagar Não processados	(418.381.525,97)
TOTAL	-57.685.638.915,82

Fonte: Quadro 13C do BGE e e-Fisco.

Portanto, o cálculo do Superávit Financeiro para efeitos de fonte de abertura de crédito orçamentário no exercício seguinte foi possibilitado e é a seguir evidenciado:

Em R\$	
Ativo Financeiro (I)	7.138.330.721,04
Passivo Financeiro (II)	3.150.198.207,63
SUPERÁVIT FINANCEIRO (I - II)	3.988.132.513,41

Fonte: Quadro 13A e 13C do Balanço Geral do Estado

¹⁵ Utilizado como uma das fontes de abertura de crédito adicional (no exercício seguinte), o superávit financeiro foi um conceito criado pelo art. 43, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/64, que assim expõe: “Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.”



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O total veiculado como Ativo Financeiro deve corresponder à soma aritmética de todos os saldos das contas contábeis da classe 1 (Ativo) em 31/12/2021 que sejam dotadas do atributo “F” do sistema e-Fisco. Da mesma forma, o valor descrito como Passivo Financeiro deve ser idêntico à soma de todos os saldos de contas de classe 2 (Passivo) dotados do atributo “F” na mesma data.

Ou seja, o relatório aponta que o estado, ao final de 2021, apresentava um Superávit Financeiro, para fins de fonte de abertura de créditos adicionais no ano subsequente, de R\$ 3,99 bilhões (superior em 74,24% aos R\$ 2,29 bilhões que haviam sido verificados ao final do ano de 2020).

Por sua vez, o confronto entre os componentes que no formato anterior (antes da convergência às Normas Internacionais de Contabilidade) eram apontados como “permanentes” informa um resultado negativo de R\$ 62,09 bilhões, como reproduzido abaixo:

Em R\$	
Ativo Permanente (I)	61.269.222.475,18
Passivo Permanente (II)	123.361.375.430,38
RESULTADO	(62.092.152.955,20)

Fonte: Balanço Geral do Estado (quadro 13C)

A soma dos dois resultados acima (R\$ 3,99 bilhões positivo e R\$ 62,09 bilhões negativos), conjugada agora com o total inscrito em Restos a Pagar Não processados (que não compõem nenhum desses dois grupos) perfaz o Patrimônio Líquido negativo de R\$ 57,68 bilhões informados no Balanço Patrimonial de 2021.

Visão Geral

A visualização do Balanço Patrimonial de 2021, quando confrontado com a peça de 2020, permite afirmar que a situação patrimonial do estado ao final de 2021 se revelou melhor que à do final do ano anterior. Isso porque a situação negativa (passivo a descoberto) era de R\$ 70,34 bilhões ao término de 2020, culminando por ser quantificada em R\$ 58,10 bilhões ao fim de 2021.

A uma visão geral, veem-se variações de pequena monta nos saldos em quase todos os grupos de componentes patrimoniais ao longo do ano de 2021. As duas alterações significativas verificadas em grupos de contas do Balanço se resumiram a Imobilizado (Ativo Não Circulante) e a Provisões de Longo Prazo (Passivo Não Circulante). Para o primeiro, houve acréscimo de R\$ 18,58 bilhões em decorrência de reavaliação de ativos não contabilizados até 2013. Já para o segundo, verificou-se elevação do total reconhecido em R\$ 10,79 bilhões, relativamente à atualização do déficit atuarial do estado no ano.

A análise dos critérios de quantificação adotados pelo estado para sua obrigação atuarial vincenda líquida (passivo atuarial) será visto em item específico deste



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

capítulo (4.3.3). Por sua vez, os demais elementos patrimoniais relevantes (ativos e passivos) serão analisados adiante.

4.2 Principais componentes do ativo

Os bens e direitos do estado somavam R\$ 68,40 bilhões, segundo o Balanço Patrimonial consolidado de 31/12/2021 oferecido no e-Fisco. O total de R\$ 68,40 bilhões informado como ativos totais no Balanço Patrimonial é abaixo decomposto¹⁶:

Em R\$					
ATIVO	2020	AV%	2021	AV%	AH%
ATIVO CIRCULANTE	9.379.404.600,35	20,54%	11.472.134.365,36	16,77%	22,31%
Caixa e Equivalentes Caixa	4.859.499.303,79	10,64%	6.310.883.550,57	9,26%	29,87%
Créditos a Curto Prazo	2.658.909.207,89	5,82%	3.132.583.857,08	4,58%	17,81%
Demais Créd /Val. a C. Prazo	1.188.877.110,15	2,60%	1.269.494.357,60	1,86%	6,78%
Invest. e Aplic. Temp. C Prazo	16.149.279,67	0,04%	54.007.572,58	0,08%	234,43%
Estoques	648.428.705,83	1,42%	696.971.603,08	1,02%	7,49%
VPD Paga Antecipadamente	7.540.993,02	0,02%	8.193.424,45	0,01%	8,65%
ATIVO NÃO CIRCULANTE	36.293.988.456,23	79,46%	56.935.418.830,86	83,23%	56,87%
Ativo Realizável a LP	13.315.711.475,92	29,15%	14.886.825.372,06	21,76%	11,80%
Créditos a LP	12.636.769.798,79	27,67%	14.043.573.543,22	20,53%	11,13%
Demais Créditos /Val. a LP	600.426.552,34	1,31%	764.736.704,05	1,12%	27,37%
Invest e Aplic. Temp. LP	78.515.124,79	0,17%	78.515.124,79	0,11%	0,00%
Investimentos	11.317.506.033,79	24,78%	11.787.426.846,50	17,23%	4,15%
Imobilizado	11.533.099.685,08	25,25%	30.111.726.054,36	44,02%	161,09%
Intangível	127.671.261,44	0,28%	149.440.557,94	0,22%	17,05%
TOTAL DO ATIVO	45.673.393.056,58	100,00%	68.407.553.196,22	100,00%	49,78%

Fonte: e-Fisco 2020 e 2021; **Nota:** AV – Análise Vertical e AH – Análise Horizontal.

4.2.1 Ativo circulante

Caixa e Equivalentes de Caixa (Disponibilidades)

O Balanço Patrimonial do Estado - Exercício 2021, foi elaborado de acordo com as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e contempla o grupo denominado “Caixa e Equivalentes de Caixa”. O Balanço consolidado aponta que em 31/12/2021 o Poder Executivo e os órgãos do Judiciário, Legislativo e Ministério Público dispunham, em conjunto, de montantes que somavam R\$ 6.310.883.550,57 (R\$ 6,31 bilhões), como ilustrado a seguir:

¹⁶ Alguns valores de ativos pertinentes ao ano de 2020 ilustrados acima, extraídos da peça trazido no e-Fisco, não coincidem com os correspondentes veiculados na Balanço Geral do Estado, tendo havido alteração na decomposição de valores mas não no total de ativos em 2020 ali veiculado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Disponibilidades dos Poderes e Órgãos em 31/12/2021

		Em R\$
Órgãos/Poder	Valor	%
Assembleia Legislativa	106.610.572,43	1,69%
Tribunal de Contas ⁽¹⁾	184.886.874,99	2,93%
Tribunal de Justiça	230.542.431,65	3,65%
Ministério Público	49.229.299,56	0,78%
Poder Executivo ⁽²⁾	5.739.614.371,94	90,95%
Total	6.310.883.550,57	100,00%

Fonte: e-Fisco: Balanços Patrimoniais das UGs 010001 (ALEPE), 020001 (TCE), 070001 (TJPE) e 320101 (MPPE), constantes do e-Fisco/2021, e Balanço Patrimonial Consolidado 2021.

Nota 1: Inclui os saldos do Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento do TCE – FAPRE (UG 020002) e Escola de Contas (UG 820101).

Nota 2: Inclui disponibilidades previdenciárias de R\$ 22,82 milhões do FUNAFIN (UG 590101) e outros R\$ 6,08 milhões da Defensoria Pública do Estado (UG 130301) ao final do exercício.

Das disponibilidades financeiras do Estado, o Poder Executivo concentrava, em 31/12/2021, 90,95% do total (no ano anterior, o percentual era de 91,16%). Os órgãos externos ao Poder Executivo (TJPE, ALEPE, TCE-PE e MPPE) detinham, juntos, em 31/12/2021, os 9,05% restantes ao final do exercício.

Parte considerável dos valores registrados nesse grupo pelo Poder Executivo (R\$ 1,61 bilhão) permanece ilustrada na conta contábil 1.1.1.1.1.20.98, intitulada “Saldo em Aplicações a Classificar”. Tal conta foi criada no ano de 2015 com o objetivo de apartar os valores que de fato estavam submetidos a aplicações financeiras dos valores livres em conta corrente. À ocasião, o estado transferiu parte do saldo contábil atribuído a Bancos Conta de Movimentação (que deve registrar valores livres em contas correntes) para posterior verificação. Decorridos três anos, tal procedimento ainda não foi concretizado junto às Unidades Gestoras.

Ainda é verificada prática, pelas setoriais contábeis, de atribuição de valores em conta corrente quando estes de fato se encontram submetidos a aplicações financeiras (CDB, Fundo de Renda Fixa etc). Recomenda-se que o estado dê a necessária destinação ao saldo contábil da conta, transferindo os saldos às correspondentes contas contábeis de aplicações financeiras e disponibilidades, bem como oriente suas setoriais contábeis a exigirem das respectivas instituições financeiras documentos comprobatórios em que constem a segregação dos valores oriundos das aplicações financeiras, bem como das respectivas contas correntes, ao menos na data de encerramento de cada exercício financeiro.

Créditos a Curto Prazo

O grupo denominado “Créditos a Curto Prazo” foi mensurado em R\$ 3,13 bilhões em 31/12/2021. Os créditos de natureza tributária representam cerca de 97% desse total, tendo sido avaliado, àquela data, em R\$ 3,04 bilhões (ICMS e IPVA, principalmente). Interessante destacar também um significativo valor de direitos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

registrados a título de “Empréstimos e Financiamentos Concedidos em atraso até 360 dias”, num montante de R\$ 7,72 bilhões, superior até mesmo aos de origem tributária. Sobre este valor de direito a Contabilidade aplica três contas redutoras: a de Rendas a Apropriar, a de Perdas estimadas em Clientes/faturas/duplicatas a receber e a de Perdas estimadas em financiamentos concedidos (esta última constituída em 2018), nos valores respectivos de R\$ 576 milhões, R\$ 4,68 bilhões e R\$ 2,48 bilhões. Vê-se que, no conjunto, a conta criada em 2018 culmina por anular o valor do direito inscrito. (somando todas as retificadoras a conta passa a ter saldo credor), funcionando a referida conta como atestado de liquidez próxima a zero sobre o direito ali inscrito.

Demais Créditos e Valores a Curto Prazo

O total desse grupo alcançou R\$ 1,269 bilhão em 2021, representando um aumento de 6,78% em relação ao ano anterior.

Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo

A conta apresentou saldo de R\$ 54.007.572,58 no final de 2021. O valor representa disponibilidades relativas à FUNAPREV que visam à formação de ativos garantidores dos compromissos futuros junto aos servidores inscritos no referido fundo. Os valores, seguindo orientação do Conselho Fiscal da entidade, encontravam-se, em 31/12/2021, aplicados em fundo de renda fixa apropriado à natureza da fundação.

Destaque-se que tais valores não são passíveis de utilização para demais compromissos do estado, inclusive de natureza previdenciária, do FUNAFIN ou do Sistema de Proteção Social dos Militares estaduais.

Estoques

O valor do subgrupo foi elevado de R\$ 648,4 milhões para R\$ 696,9 milhões no exercício, sendo esse aumento registrado predominantemente em contas de almoxarifado e um valor residual em estoque para doações. A maior variação em valores absolutos de 2020 para 2021 foi na conta de almoxarifado e a maior variação percentual ocorreu na conta de produtos acabados, como demonstrado abaixo.

Principais Variações	Em R\$			
	2020	2021	Var Absoluta	Var %
(P) Almoxarifado	640.210.959,88	689.875.242,61	49.664.282,73	7,75%
(P) Produtos Acabados	32.819,00	21.486,00	-11.333,00	-34,53%

Fonte: e-Fisco 2020 e 2021: contas 1.1.5.00.00.00



Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas Antecipadamente

As contas contábeis integrantes deste grupo representam os valores registrados a título de despesas antecipadas, que serão apropriadas às variações patrimoniais diminutivas nos exercícios subsequentes, quando ocorrerem os respectivos fatos geradores.

A conta registrou um aumento de 8,65% (R\$ 7,54 milhões para R\$ 8,19 milhões) com relação ao exercício de 2020.

4.2.2 Ativo não circulante

Créditos a Longo Prazo (Dívida Ativa)

O Balanço Patrimonial Consolidado de 2021 apresentou, ao final do exercício, um valor atribuído à linha “Dívida Ativa e Créditos Administrativos a Longo Prazo” de R\$ 14,04 bilhões. Quando verificado o e-Fisco, chega-se à seguinte composição:

Denominação	Valor (em R\$)
Créditos Trib. A Receber – ICMS-suspensos sob análise da TATE	8.803.891.320,54
Ajuste para perdas – Créditos Tributários	(5.265.607.398,82)
Outros Créditos da Dívida Ativa Tributária - Tesouro	22.733.568.397,12
Ajuste para perdas da Dívida Ativa Tributária	(12.228.296.025,09)
Dívida Ativa Não Tributária	245.083.531,79
Ajuste para perdas da Dívida Ativa Não Tributária	(245.066.282,32)
Total	14.043.573.543,22

Fonte: e-Fisco – Relatório Balancete Contábil em 31/12/2021

Vê-se que há um total bruto da ordem de R\$ 31,8 bilhões, aos quais são aplicadas deduções de R\$ 17,7 bilhões para se chegar ao total exposto no quadro acima.

Os valores relativos a créditos tributários suspensos sob análise do Tribunal Administrativo Tributário Estadual (TATE) estão sendo contabilizados em separado dos reconhecidos como Dívida Ativa, na conta 1.2.1.1.1.01.01, desde o exercício de 2016.

Dessa forma, a conta intitulada “Empréstimos Concedidos” deixou de ser a única do grupo Créditos a Longo Prazo que não apresenta relação com a Dívida Ativa do estado, vez que os créditos tributários submetidos ao TATE, em regra, espelham um momento anterior à inscrição de créditos na Dívida Ativa do estado.

Tem-se a Dívida Ativa como o principal componente do subgrupo contábil “Dívida Ativa e Créditos Administrativos a Longo Prazo”. O valor bruto inscrito (tributário ou não tributário) alcançou **RS 22,73 bilhões** ao final de 2021 (aumento de aproximadamente 15,47% quando confrontado com o saldo de R\$ 19,68 bilhões ao término de 2020).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Para todos esses valores brutos (dívida ativa e créditos tributários submetidos ao TATE), há a necessidade de constituição de provisão para perdas, a qual tem por finalidade ajustar o valor bruto para um valor mais próximo ao que será efetivamente realizado.

A provisão de ajuste de perdas de créditos a longo prazo foi reavaliada em 31/12/2021 para **R\$ 17,49 bilhões**, sendo R\$ 12,22 bilhões para perdas da Dívida Ativa Tributária e outros R\$ 5,26 bilhões ante os créditos submetidos ao TATE.

Esse cotejo entre valores lançados como direitos e respectivas provisões sobre parcelas de difícil realização ajusta o valor contábil da Dívida Ativa do estado e dos créditos submetidos ao TATE, no conjunto, para a ordem de R\$ 14,04 bilhões, quase a integralidade do grupo contábil. **Importante ressaltar sempre que a constituição de tal provisão não representa renúncia a direitos, mas sim prática do princípio contábil da prudência**, em vista dos percentuais históricos de realização de ativos e do grau de liquidez médio dos processos de execução propostos pelo estado.

Composição e movimentação no exercício

Do valor total registrado a título de Dívida Ativa no balancete de verificação do estado em 31/12/2021 (R\$ 22,97 bilhões), predomina a Dívida Ativa Tributária (R\$ 22,73 bilhões), enquanto que o valor de R\$ 245,08 milhões correspondeu à parcela não-tributária. Há ainda, em paralelo a esse valor de Dívida Ativa, Créditos Tributários suspensos para análise do TATE, no valor de R\$ 8,80 bilhões.

Pela pouca movimentação da Dívida Ativa Não Tributária no período (de R\$ 244,71 milhões passou a R\$ 245,08 milhões) e ainda baseada no fato de que esta é praticamente nula quando confrontada com a provisão de perdas sobre ela incidente, resumimos nossa verificação aos fatos que ensejaram movimentação na Dívida Ativa Tributária em 2021.

Abaixo é oferecido resumo de tais fatos e as contas contábeis de suporte no e-Fisco:

Mutação Patrimonial da Dívida Ativa Tributária

	Em R\$
Saldo Contábil em 31/12/2020	19.686.234.132,43
(+)	
Inscrição de Dívida Ativa (conta 4.1.1.3.1.01.99)	4.869.413.910,48
Atualização Monetária (contas 4.4.3.9.1.03.04)	72.128.086,04
(-)	
Recebimento de Dívida Ativa (conta 8.3.2.4.0.00.00; UG 150102)	327.203.122,18
Cancelamento da Dívida Ativa (conta 3.6.5.0.1.10.00)	1.451.043.938,71
Compensação de Tributos da Dívida Ativa	115.960.670,94
Saldo Contábil em 31/12/2021	22.733.568.397,12

Fonte: e-Fisco; balancete de verificação dez/21; conta contábil 1.2.1.1.1.04.04



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O quadro acima informa que as Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) aplicadas à Dívida Ativa Tributária superaram as Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) no exercício de 2021 em cerca de R\$ 3,04 bilhões. A razão desse resultado está centrada no alto volume de valores inscritos em dívida ativa no período (R\$ 4,86 bilhões), principal fator para o total das VPAS lançadas no exercício (total de R\$ 4,94 bilhões), frente a VPDs totais de R\$ 443,16 milhões (compensação de tributos da dívida ativa de R\$ 115,96 milhões e de recebimentos oriundos de sua execução de R\$ 327,20 milhões).

Abaixo evidenciamos a variação da Dívida Ativa nos últimos 5 anos.

Em milhões de R\$

Variações da Dívida Ativa	2017	2018	2019	2020	2021
Atualização monetária	32,43	(380,24)	123,96	360,49	72,12
Baixa por cancelamento	(318,42)	(673,81)	(2.180,78)	(894,37)	(1.401,54)
Inscrição de créditos	1.745,82	2.977,67	3.442,13	2.969,63	4.869,41
Compensação de tributos	0,00	0,00	0,00	(47,09)	(115,96)
Baixa por recebimento	(109,38)	(133,96)	(348,66)	(111,30)	(327,20)
Total das variações	1.350,45	1.789,67	1.036,65	2.277,36	3.047,33

Fonte: e-Fisco

O percentual de recebimento da dívida ativa no exercício de 2021 frente ao total do ativo foi de 1,43%, superior aos 0,56% verificados em 2020, bem como à média histórica inferior a 1% do total do valor inscrito.

Investimentos

O subgrupo denominado Investimentos, integrante do Longo Prazo, teve valor contábil avaliado em 31/12/2021 em R\$ 11,78 bilhões, com composição abaixo demonstrada:

Em R\$

Grupo	2020	2021	Variação %
Participações Permanentes	10.279.756.786,84	10.743.595.422,10	4,51%
Propriedades para Investimento	986.288.117,15	992.370.294,60	0,61%
Demais Investimentos Permanentes	51.461.129,80	51.461.129,80	0,00%
Total	11.317.506.033,79	11.787.426.846,50	4,15%

Fonte: e-Fisco 2021 (conta 1.2.2.x.x.xx.xx)

O montante descrito na linha “Participações Permanentes” comporta valores de participações societárias em sociedades de economia mista e em empresas públicas controladas pelo estado, tanto aquelas dependentes de recursos do tesouro – que, por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

isso, integram o Orçamento Fiscal do estado (EMPETUR, Consórcio Grande Recife, IPA, PERPART) – quanto aquelas não dependentes de recursos (SUAPE e COMPESA, dentre outras). O grande peso dos saldos da conta de investimentos do Estado, como será adiante visto, é concentrado nestas duas últimas estatais.

Já a linha “Propriedades para Investimentos” foi alimentada, principalmente, pelo registro de valores aplicados pelo estado na Arena da Copa entre os anos de 2013 a 2016. Em 2021, tais registros atualizados somaram R\$ 660.191.624,53 e foram quase que exclusivamente lançados inicialmente no ano de 2018 na conta 1.2.2.2.1.01.02 “Ativos constituídos por PPP”. Tendo em vista a efetivação de distrato contratual ante a empresa que celebrou ante o estado a referida PPP, entendemos que tais valores estariam melhor posicionados se fossem transferidos para o subgrupo Ativo Imobilizado.

As maiores participações societárias do Estado, no conjunto contabilizadas em R\$.10,18 bilhões (86,42% do total da conta de Investimentos), permanecem na COMPESA e no Complexo Industrial Portuário de SUAPE.

O quadro a seguir resume as variações contábeis ocorridas na linha Participações Permanentes, a qual responde por 91,14% do saldo contábil total do grupo Investimentos:

Em R\$			
ESTATAL	Participações em estatais 31/12/2020	Variação em 2021	Participações em estatais 31/12/2021
COMPESA	6.614.272.270,75	398.711.452,84	7.012.983.723,59
SUAPE	3.113.968.673,42	59.486.030,63	3.173.454.704,05
AD DIPER	173.921.920,07	-2.748.585,89	171.173.334,18
COPERGÁS	63.596.388,39	-4.586.700,75	59.009.687,64
LAFEPE	160.986.649,11	7.994.821,46	168.981.470,57
Porto do Recife	31.286.190,65	-2.259.465,18	29.026.725,47
CEPE	58.841.492,30	-4.275.533,45	54.565.958,85
AGEFEPE	60.290.628,03	11.535.321,89	71.825.949,92
Outras	2.454.313,00	0,00	2.454.313,00
Entidades Extintas	138.261,12	-18.706,29	119.554,83
TOTAL	10.279.756.786,84	463.838.635,26	10.743.595.422,10

Fonte: e-Fisco – Relatório Balancete Contábil dez/2021 contas 1.2.2.1.1.01.01 a 1.2.2.1.1.01.03.

Assim, os principais investimentos retratados na Contabilidade permanecem aqueles integralizados na COMPESA e no Complexo de SUAPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Deve-se frisar que o saldo de investimentos não se confunde com aportes financeiros do estado em suas estatais¹⁷. Bem verdade que, na origem, esses saldos decorrem de bens e valores financeiros aportados pelo estado que ingressaram nas empresas controladas com finalidade de aumento de capital. Contudo, para que possam ser considerados “integralizados” na empresa, tais integralizações são submetidas à aprovação em Assembleia Geral Ordinária da sociedade, que geralmente é realizada no ano seguinte ao do aporte de capital pelo estado. Dessa forma, uma elevação do saldo da conta de Investimentos do estado ocorrida num exercício não necessariamente aponta que houve um aporte financeiro de mesma monta no exercício (esse aporte pode corresponder a apenas parte dos Investimentos e pode ainda ter ocorrido em anos anteriores). Consultas ao e-Fisco apontaram que o montante financeiro aportado em 2021 pelo Estado na COMPESA¹⁸, por exemplo, totalizou R\$ 325.823.264,95.

Além da doação de bens e dos aportes financeiros, há outra possibilidade de variação no saldo de investimentos, que ocorre após o exame anual de equivalência patrimonial¹⁹, podendo tal efeito ser positivo ou negativo. Especialmente no que tange a empresas controladas com elevado capital aportado anteriormente, o efeito “equivalência patrimonial” pode promover alterações no saldo de investimentos até mesmo maior do que o de novos aportes.

Em 2021, as elevações do saldo de investimentos do estado na COMPESA foram advindas predominantemente de reservas de capital da empresa, que decorrem, em regra, de aportes efetuados pelo estado em anos anteriores. No que tange à SUAPE, por sua vez, as elevações decorrentes de equivalência patrimonial (R\$ 56,95 milhões positivas) foram mais relevantes que as decorrentes de aumento de capital (R\$ 2,53 milhões).

Imobilizado

O Ativo Imobilizado é composto por bens móveis e imóveis. A evolução dos saldos contábeis e respectivas depreciações foram assim evidenciadas na Contabilidade estadual no exercício:

¹⁷ O conceito de investimentos é eminentemente patrimonial, não coincidindo necessariamente com o fato financeiro. Assim, a variação de R\$ 398,71 milhões no saldo de Investimentos na COMPESA, por exemplo, não indica que o estado aportou no exercício esse montante exato, mas sim que houve integralização de capital pelo estado na Companhia e autorização desta para aumento de capital social (cujo titular das novas ações, no caso, é o estado). Via de regra, os aportes financeiros ocorrem num primeiro momento, sendo classificados na contabilidade orçamentária do estado como Investimentos no elemento de despesas 4.5.90.65 (Constituição ou aumento de capital de empresas). No sistema patrimonial, o estado reconhece aí um “Investimento a integralizar” (conta 1.2.2.1.1.01.02). Adiante, já com o dinheiro em caixa, a empresa se reúne em Assembleia Geral, para deliberar se integraliza ou não os valores subscritos pelo estado. Entre o aporte financeiro e o aumento de capital social há um interstício que por vezes transpassa o exercício social. Há ainda outras formas de integralização de capital além de aportes financeiros (através de doação de bem permanente, por exemplo). Em 2021, o valor de aportes financeiros na COMPESA para fins de aumento de capital somou R\$ 325,82 milhões.

¹⁸ O valor de R\$ 325,82 milhões aportado pelo estado a título de Inversões Financeiras na COMPESA em 2021 foi 14,32% superior aos R\$ 284,98 milhões também enviados no ano anterior.

¹⁹ “Equivalência Patrimonial” é o método que consiste em atualizar o valor contábil do investimento ao valor equivalente à participação societária da sociedade investidora no patrimônio líquido da sociedade investida, e no reconhecimento dos seus efeitos na demonstração do resultado do exercício. O valor do investimento, portanto, será determinado mediante a aplicação da porcentagem de participação no capital social, sobre o patrimônio líquido de cada sociedade coligada ou controlada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em R\$

Ativo Imobilizado	Saldo em 31/12/2020 Valor Líquido	Saldo em 31/12/2021		
		Valor Bruto	Depreciação + Amortização Acumulada	Valor Líquido
Bens Móveis	2.817.247.550,97	2.935.466.795,67	(256.206.562,84)	2.679.260.232,83
Bens Imóveis	8.715.852.134,11	27.518.571.446,52	(86.105.624,99)	27.432.465.821,53
Total Imobilizado	11.533.099.685,08	30.454.038.242,19	(342.312.187,83)	30.111.726.054,36

Fonte: Balancete de Verificação dez/2021 contas 1.2.3.1.0.00.00 e 1.2.3.2.0.00.00 (deduzidas as respectivas contas redutoras 1.2.3.8.0.00.00).

Relativamente a bens móveis, houve poucos eventos significativos de incrementos de bens registrados na Contabilidade. Aproximadamente 40,05% do saldo contábil permanece concentrado na conta “Bens móveis a classificar – até 2013” (R\$ 1,175 bilhão dos R\$ 2,935 bilhões brutos do subgrupo). Gradativamente, observa-se o processo de classificação desses saldos contábeis pendentes e a consequente redução da referida conta.

No que tange a bens imóveis, o valor existente anterior à transição da Contabilidade (NCASP; final de 2013) permanece isolado em conta específica (1.2.3.2.1.98.00), tendo remanescido a R\$ 1,370 bilhão ao final de 2021. Os gastos em obras de titularidade do estado (incrementos patrimoniais no exercício), por sua vez, são classificados inicialmente na conta 1.2.3.2.1.02.99 “bens imóveis obras em andamento – a classificar”. O saldo acumulado desta conta alcançou R\$ 2,714 bilhões ao final do exercício, valor que compreende incrementos de vários exercícios ainda não reposicionados para contas definitivas.

Destaca-se ainda o saldo em edificações em geral (1.2.3.2.1.01.02), conta essa que ao término de 2021 abrigava um saldo de R\$ 2,549 bilhões, constituído quase que exclusivamente três anos antes (em 2017).

De acordo com a Portaria Conjunta SAD/SEFAZ nº 152/2016, de 31/12/2016, os bens móveis devem ser avaliados com base no valor de aquisição, produção ou construção e, quando adquiridos sem contraprestação, devem ter seus custos mensurados pelo valor justo ou valor de uso na data da aquisição.

Quanto aos bens imóveis, a mesma Portaria define que cabe à Secretaria de Administração – SAD emitir ou validar laudo de avaliação, o qual será considerado documento hábil para contabilização do ajuste inicial de bens imóveis, sendo de responsabilidade dos órgãos e entidades estaduais enviar à SAD o mapa dos imóveis para análise, validação e atualização do Cadastro Imobiliário Estadual, assim como informar acerca de toda e qualquer alteração de área (construída e/ou de terreno) dos bens imóveis. A reavaliação dos bens imóveis estaduais ou cedidos de terceiros a título gratuito é atribuição da SAD, sendo realizável a pedido dos órgãos e entidades estaduais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
 Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

4.3 Principais componentes do passivo

O total de obrigações reconhecidas pelo estado ao final de 2021, constante do seu Balanço Patrimonial, é de R\$ 116,01 bilhões, que representa um aumento, a valores nominais, de 8,69% com relação a 2020 (recurso de 1,24% em termos efetivos, após descontada a inflação do período). Como será pormenorizado no capítulo de Gestão Fiscal, o conceito de “obrigações totais” do estado não deve ser confundido com o outro conceito que se apresenta atualmente como Dívida Consolidada do Estado. Isso porque o principal componente de obrigação registrada no Balanço Patrimonial, que é de natureza previdenciária, por exemplo, não compõe a dívida consolidada definida na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que por si só justifica a considerável distância entre o total de passivos do estado, avaliados em R\$ 116,01 bilhões em 31/12/2021, ante uma dívida consolidada bruta informada de “apenas” R\$ 16,95 bilhões ao final do referido exercício.

Abaixo damos destaque às variações de saldos dos grupos que serão prioritariamente abordados mais adiante:

Em R\$

PASSIVO	2020	AV%	2021	AV%	AH%
PASSIVO CIRCULANTE	6.558.352.934,18	100%	6.238.906.673,04	100,00%	-4,87%
Obrigações Trabalh, Previd e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	1.680.920.698,56	25,63%	1.016.853.204,93	16,30%	-39,51%
Empréstimos / financiamentos CP	1.169.427.048,61	17,83%	1.226.746.644,71	19,66%	4,90%
Fornecedores e Contas a Pagar CP	899.154.920,37	13,71%	1.062.591.047,40	17,03%	18,18%
Outros	2.808.850.266,64	42,83%	2.932.715.776,00	47,01%	4,41%
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	109.451.719.297,49	100%	119.854.285.439,00	100,00%	9,50%
Empréstimos / financiamentos LP	15.519.486.699,19	14,18%	15.358.906.232,41	12,81%	-1,03%
Provisões a Longo Prazo	92.723.542.472,76	84,72%	103.512.273.126,70	86,37%	11,88%
Outros	1.208.690.125,54	1,10%	983.106.079,89	0,82%	-30,39%

Fonte: Balanço Geral do Estado (doc2, p.180)

As principais considerações das obrigações do estado em 31/12/2021 são:

4.3.1 Restos a Pagar

As despesas legalmente empenhadas, liquidadas ou não, e pendentes de pagamento, ao final do exercício, são inscritas em Restos a Pagar - RP. Essa obrigação de pagamento não possui uma linha específica que a identifique no balanço patrimonial estando o valor de Restos a Pagar espalhado entre as contas do passivo circulante.

No que tange ao total de Restos a Pagar existentes ao final do exercício (R\$ 1.430.397.783,67), viu-se que o estado detinha obrigações a título de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.012.016.257,70, sendo R\$ 930.825.356,29 inscritos em 2021 e R\$ 81.190.901,42 remanescentes de exercícios anteriores (reinscrição de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

RP); além de R\$ 418.381.525,97 de Restos a Pagar Não Processados, relativos a empenhos gerados no próprio exercício. Essas informações são compreendidas quando da visualização da Demonstração da Dívida Flutuante do exercício de 2021.

O valor de R\$ 1.43 bilhão de “estoque de RP” ao final de 2021 foi superior em aproximadamente 51% ao total ao final de 2020 (que estava em R\$ 903,60 milhões), sendo a diferença principal concentrada nos Restos a Pagar de origem do próprio exercício, e dentro deste, na inscrição de R\$ 418,4 milhões em Restos a Pagar não processados, o que caracteriza uma retomada de procedimento que deixou de ser utilizado pelo estado há cerca de dez anos.

Verificado o total de Restos a Pagar inscritos que tiveram origem no exercício (R\$ 1,35 bilhão) frente ao volume de despesas orçamentárias do exercício (R\$ 42,66 bilhões), tem-se um percentual de 3,16% das despesas que, embora empenhadas em 2021, não completaram seu ciclo normal (que é efetivado com o pagamento) até o fim do exercício, como verificado no cálculo a seguir:

$$\frac{\text{TOTAL DA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR X 100}}{\text{DESPESA EXECUTADA}} = \frac{1.349.206.882,26 \times 100}{42.665.924.429,83} = 3,16 \%$$

O valor total de R\$ 1,349 bilhão inscrito em Restos a Pagar originados no exercício demonstra encontrar-se ainda subdimensionado em cerca de R\$ 56 milhões²⁰, constatação que é possível quando, em teste de eventos subsequentes ao encerramento do exercício de 2021, é verificada, nas despesas de exercícios anteriores processadas já em 2021, ocorrência de pagamentos que se prendem às últimas competências de 2021 que possuíam viabilidade de inscrição em Restos a Pagar ao final de 2021. Ou seja, a ausência de empenho e liquidação oportunos, ao final de 2021, de obrigações inquestionavelmente sabidas pelo estado desde ali é que proporcionou que o volume de Restos a Pagar inscritos ao final de 2021 fosse de R\$ 1,35 bilhão de reais, quando o valor adequado de inscrição seria cerca de R\$ 56 milhões acima deste valor, como adiante será visto. Viu-se, todavia, um recuo significativo desse total de valor transposto entre exercícios, quando confrontado o término de 2021 com o do ano anterior (2020). Esse recuo é diretamente influenciado pelo retorno, ao final de 2021, da prática de inscrição de valores em Restos a Pagar não processados.

A constatação acima é pormenorizada no item 4.3.1.2 desse capítulo.

Já em relação à **execução** dos Restos a Pagar existentes na abertura do exercício de 2021 (inscritos em exercícios anteriores, portanto), o quadro 11B do Balanço Geral do Estado - BGE informa que havia um estoque de Restos a Pagar (independente do ano de inscrição) em 01/01/2021 no valor de R\$ 903,60 milhões, sendo R\$ 728,47 milhões de origem em 2020 e outros R\$ 175,13 milhões de origem em

²⁰ O total de DEA/2022 registrado até a competência maio/2022 alcançava R\$ 722.689.933,11 (consulta efetuada em 07/07/2022). Dentro das UGs analisadas são identificados lançamentos de transferências de despesas entre exercícios de 2019 e 2020 estimados em cerca de R\$ 56 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

exercícios anteriores a 2020²¹. Desse valor, foram pagos, ao longo de 2021, R\$ 761,78 milhões, sendo o excedente repartido entre eventos de cancelamento de Restos a Pagar, que somaram R\$ 60,63 milhões e os de reinscrição de Restos a Pagar ao final de 2020 (R\$ 81,19 milhões), conforme reproduzido a seguir:

Em R\$

Categoria econômica da despesa	Valores Inscritos Anteriormente		Pagos em 2021 (c)	Cancelados em 2021 (d)	Saldo (e = a + b - c - d)
	Em exercícios anteriores a 2020 (a)	Em 31/12/2020 (b)			
Despesa Corrente	140.995.000,48	650.195.736,21	681.268.809,78	51.361.855,83	58.560.071,08
Despesa de Capital	34.138.257,58	78.278.089,64	80.514.099,61	9.271.417,27	22.630.830,34
Total	175.133.258,06	728.473.825,85	761.782.909,39	60.633.273,10	81.190.901,42

Fonte: Execução de RP Processados e RP Não Processados Liquidados – quadro 11B do BGE 2021

Os principais eventos em relação aos Restos a Pagar do estado serão a seguir pormenorizados no subitem a seguir:

4.3.1.1 Gestão dos Restos a Pagar no exercício

Necessário trazer os atos relativos à gestão, no exercício de 2021, que interferem no “estoque” de Restos a Pagar, tais como: pagamentos e cancelamentos dos Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores, bem como as inscrições de RP 2021 e reinscrições de resíduos de RP (originados em exercícios anteriores), ao final do exercício de 2021.

A) Pagamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (2019, 2018, 2017...)

A leitura do Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar do estado, transcrito no quadro 11B do Balanço Geral do Estado, informa que, do estoque de R\$ 903,60 milhões de Restos a Pagar existente em 31/12/2020 (independente de ano de origem), foi pago, em 2021, um montante de R\$ 761,78 milhões. Todo esse valor teve inscrição original como “RP processados” (empenhados e liquidados, embora não pagos), vez que o estado até o final do exercício anterior optou por não inscrever qualquer valor em Restos a Pagar Não Processados (como visualizado no quadro 11A do mesmo BGE).

Consultas adicionais ao e-Fisco informam os anos de origem das obrigações de RP pagas em 2021 (2016 a 2020), conforme a seguir resumido:

²¹ Essa informação é visualizada no Balanço Financeiro consolidado do exercício anterior (2021) e também nos quadros 11A e 11B do Balanço Geral do Estado 2021 (Demonstrativo de Execução de Restos a Pagar 2021).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em R\$

Ano de primeira inscrição em RP	Qtde de empenhos	Obrigações adimplidas em 2021
2020	16.218	670.053.905,37
2019	940	17.522.456,24
2018	516	31.560.063,35
2017	1.006	30.160.182,88
2016	165	12.486.301,55
TOTAL	18.845	761.782.909,39

Fonte: e-Fisco 2021 (Razão da conta contábil 6.3.2.20.00.00)

Como ilustrado no quadro acima, o e-Fisco informa que, dos pagamentos de RP efetuados em 2021, as obrigações que tiveram origem entre 2016 e 2019 representaram 2.627 notas de empenhos e perfizeram R\$ 91,72 milhões (12,04% do total financeiro), enquanto que os 87,95% restantes baixado de Restos a Pagar por pagamento em 2021 tiveram registro e obrigação inicialmente contabilizadas em 2020, que é representado por 16.218 empenhos num total aproximado de R\$ 670,05 milhões pago pelas Unidades Gestoras estaduais.

B) Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores

Como informa o Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar (quadro 11B do Balanço Geral 2021), ao longo de 2021, foram cancelados R\$ 60,63 milhões (do tipo “Processados” na sua totalidade), independentemente do ano de inscrição, informação essa trazida de forma sintética no Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão do RREO - 6º bimestre de 2021²². Consultas adicionais ao e-Fisco permitiram validar tal número e pormenorizar os respectivos anos de origem das obrigações canceladas em 2021:

Em R\$

Ano de primeira inscrição em RP	Qtde de empenhos	Obrigações canceladas em 2021
2020	971	27.112.868,72
2019	1223	4.290.094,73
2018	505	6.058.449,01
2017	1131	6.284.667,18
2016	756	16.887.193,46
TOTAL	4.586	60.633.273,10

Fonte: e-Fisco 2021 (Razão da conta contábil 6.3.2.9.0.00.00).

Reitere-se sempre que a anulação de Restos a Pagar é fato corriqueiro na administração pública, e deve sempre ser efetuado quando necessário ao resguardo do interesse público. Trata-se, portanto, de anulação de compromissos cuja exigibilidade em algum momento foi afastada pela Administração. Cabe apenas observar-se que, em se tratando de Restos a Pagar Processados, há implícita nessa anulação a certificação de

²² Reproduzido no quadro 45 do Balanço Geral do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

equivoco anterior, vez que, nesses casos (RP processados), a fase da liquidação já havia sido declarada como ocorrida oportunamente (por um agente da Administração).

Como os eventos de cancelamento de RP inscritos originalmente como processados tem-se revelado constantes ao longo dos últimos anos, deve o estado reforçar orientação às suas unidades gestoras para um maior rigor nos procedimentos de liquidação da despesa, notadamente o de verificar efetivamente o recebimento de bens e tomada de serviços antes deste ato administrativo da liquidação.

C) Inscrição de Restos a Pagar do exercício

O Decreto Estadual nº 51.623/2021, de 18/10/2021, entre outras providências, disciplinou os procedimentos relativos à inscrição dos Restos a Pagar. O referido decreto, no seu artigo 11, permitiu a inscrição de Restos a Pagar Não Processados, interrompendo a prática estabelecida desde 2012, onde era vedada qualquer tipo de inscrição deste tipo.

Como dito anteriormente, os Restos a Pagar Processados (RPP) inscritos ao final de 2021 (de origem no próprio exercício) somaram R\$ 930.825.356,29 e os Restos a Pagar Não Processados (RPNP) inscritos totalizaram o valor de R\$ 418.381.525,97. Essas informações podem ser visualizadas no Demonstrativo da Dívida Flutuante do Estado e no sistema e-Fisco através das contas 6.2.2.9.2.02.01 (RPP) e 6.2.2.9.2.01.01 (RPNP).

Quando nos atemos apenas ao total inscrito em Restos a Pagar Processados no exercício de 2021 (R\$ 930.825.356,29), vemos que ele foi 27,77% superior ao montante de RPP inscrito ao final do ano anterior. O valor é ainda decomposto em subtotais de “recursos vinculados” (R\$ 359,58 milhões) e “recursos não vinculados” (R\$ 571,23 milhões) no Demonstrativo dos Restos a Pagar (quadro 61 do Balanço Geral do Estado) e em conta contábil de controle específica 6.2.2.9.2.02.01, através da qual são detalhadas todas as obrigações ali inscritas. Decomposta tal conta no e-Fisco, viu-se que seis Unidades Gestoras concentraram 74,13% de todo o valor inscrito em Restos a Pagar Processados ao final de 2021, conforme quadro e gráfico a seguir:

Em R\$			
UG	Unidade Gestora	Valor inscrito em RP	%
290301	Encargos Gerais do Estado – Recursos Supervisão da SEFAZ	247.870.676,06	26,63%
530401	Fundo Estadual de Saúde	212.840.777,13	22,87%
140101	Secretaria de Educação e Esportes	90.909.892,70	9,77%
390301	Diretoria de Administração Geral - SDS	54.073.652,54	5,81%
440714	Hospital Universitário Oswaldo Cruz	46.172.165,51	4,96%
420202	SASSEPE	38.161.456,42	4,10%
Subtotal		690.028.620,36	74,13%
Outras		240.796.735,93	25,87%
TOTAL		930.825.356,29	100,00%

Fonte: e-Fisco 2021; Razão da conta contábil 6.2.2.9.2.02.01



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Já em Relação aos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, tem-se que quatro Unidades Gestoras concentraram 97,95% dos valores inscritos, com destaque para a Secretaria de Educação e Esportes, que sozinha inscreveu R\$ 362,9 milhões dos R\$ 418.4 milhões aí inscritos, como ilustrado no quadro a seguir:

Em R\$			
UG	Unidade Gestora	Valor inscrito em RP	%
140101	Secretaria de Educação e Esportes	362.931.016,46	86,75%
530401	Fundo Estadual de Saúde	22.250.920,16	5,32%
310101	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Informação	12.602.060,93	3,01%
440702	UPE - Proreitoria Administrativa	12.026.266,75	2,87%
Subtotal		409.810.264,30	97,95%
Outras		8.571.261,67	2,05%
TOTAL		418.381.525,97	100,00%

Fonte: e-Fisco 2021; Razão da contas contábeis 6.2.2.9.2.01.01 e 8.2.3.2.1.03.01

Já se frisou anteriormente nesse relatório que o total inscrito em Restos a Pagar no exercício tenderia a ser maior se a ele fossem conjugadas parcelas de DEA processados no exercício seguinte (2022) que contemplam fatos de competência 2021 incontroversa. Em lançamentos identificados até maio/2022 (janeiro/2022 a maio/2022, portanto), são verificados lançamentos que caracterizam transferências de despesas orçamentárias entre 2021 e 2022 em total estimado de R\$ 56 milhões. Ou seja, quando se deseja compreender os Restos a Pagar do estado de forma mais ampla, é recomendável sua análise conjunta com as DEA processadas ao longo do exercício seguinte, sobretudo nos meses iniciais.

De todo modo, percebeu-se que o valor transposto para o exercício seguinte (que deveria integrar os RP de 2021 mas que só culmina processado como DEA em 2022) foi significativamente menor do que o valor que havia sido transposto de 2020 para 2021. Recomenda-se, para tanto, a leitura conjunta desse item com o 4.3.1.2 desse relatório.

D) Reinscrição de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (“resíduos” de RP)

Do “estoque” de Restos a Pagar existente ao final de 2021 (R\$ 1.012.016.257,71), veiculado na Demonstração Consolidada da Dívida Flutuante de 2021, tem-se que a parcela de R\$ 81.190.901,42 consistiu de reinscrições, ao final de 2021, de Restos a Pagar Processados originados em exercícios mais antigos (2017 a 2020). Como referido já de análises de contas anteriores, chamaremos essas obrigações de “resíduos de RP”. Esse total, como visualizado em consultas adicionais ao e-Fisco, é composto por saldos remanescentes de obrigações originadas no processamento orçamentário das despesas (empenhos) desde 2017 e culmina refletindo a diferença entre o saldo acumulado (estoque) de Restos a Pagar Processados em 31/12/2021 (R\$ 1,01 bilhão) e os valores inscritos em 31/12/2021 que tiveram origem (empenho)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

dentro deste exercício (R\$ 930,82 milhões). A seguir são ilustrados os respectivos anos de origem dos Restos a Pagar reinscritos ao final de 2021:

Em R\$

Ano de primeira inscrição em RP	Obrigação reinscrita em 31/12/2021
2020	31.308.251,76
2019	13.311.200,85
2018	16.031.603,94
2017	20.539.844,87
TOTAL	81.190.901,42

Fonte: e-Fisco 2021; Razão das contas contábeis 6.3.2.1.0.00.00

Quando comparado o quadro acima com o equivalente do final de 2019, tem-se uma redução de 53,64% no valor de resíduos de RP reinscritos pelo estado. Ou seja, ao final do exercício anterior (2020), o valor reinscrito de obrigações originadas entre 2016 e 2019 havia sido R\$ 175,13 milhões. O valor reinscrito em 2021 (reinscrição de RP pertinentes a empenhos cuja origem se deu entre 2017 e 2020) somou, por sua vez, os R\$ 81,19 milhões veiculados acima.

4.3.1.2 Análise conjunta dos Restos a Pagar com Despesas de Exercícios Anteriores – DEA

Um dado que, acessoriamente, é indicativo da ausência de pagamento oportuno de obrigações financeiras (tal como se caracterizam os Restos a Pagar inscritos em um exercício) diz respeito ao volume de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA – elemento de despesa 92) processada no exercício subsequente. Apesar de terem aplicações distintas, os RP inscritos ao final de um exercício (ano “X”) e as Despesas de Exercícios Anteriores registradas no exercício posterior (ano “X + 1”) culminam sendo mecanismos complementares entre si, sendo recomendada sua análise conjunta.

Os Restos a Pagar, como sabido, são valores empenhados em um exercício financeiro e por qualquer razão não foram pagos até o encerramento deste. **Aparecem na Contabilidade estatal do exercício “X” em paralelo à obrigação ali reconhecida e, por terem registro nas despesas orçamentárias, afetam o resultado orçamentário deste exercício.**

As despesas de exercícios anteriores (DEA), por sua vez, ocorrem quando, iniciado um exercício financeiro, o ente verifica a necessidade de processamento de despesa cujo fato gerador ocorreu em exercício já encerrado contabilmente. **Não são refletidos na Contabilidade ao final do ano X, vindo a ser revelados, portanto, apenas nas despesas do ano “X + 1”, afetando o resultado apenas deste exercício.**

No caso, o ano “X” em tela é o de 2021, objeto do presente exame. Os dados pertinentes a DEA 2022 (ano “X + 1”) culminam sendo também de interesse das contas 2021, no momento em que se constata tratar-se de eventos subsequentes ao encerramento de exercício de 2021. Ou seja, seu uso (DEA 2022) pode contemplar eventos em que fique claro que houve ausência oportuna de registro de despesas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

sabidamente vinculáveis ao exercício anterior quando do seu encerramento (no caso, 2021) e que eram passíveis de conhecimento já nesse momento.

Tem-se, nesse cenário, que o Estado de Pernambuco já havia processado (liquidado), entre janeiro/2022 e maio/2022, R\$ 722,68 milhões a título de DEA, com parcela estimada, dentro desse total, de transferência de despesas estimada em R\$ 56 milhões de compromissos vinculáveis ao exercício de 2021.

As DEA são previstas no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64, norma que é a seguir reproduzida:

Lei Federal nº 4.320/64. Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Apesar de a norma acima prever três aplicações fáticas²³ da DEA, sem mencionar nenhum requisito adicional, é fato que elas devem ter utilização conjugada ao princípio contábil da competência (art. 9º da Resolução nº 1.282/2010 do Conselho Federal de Contabilidade), sob pena de a prática comportar eventos de transferência indevida de despesas orçamentárias para o ano seguinte, com consequente modificação de resultados contábeis de exercícios. O referido princípio é assim definido pela normatização técnica:

Resolução CFC nº 1.282/2010. Artigo 9º. O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

Parágrafo único. O Princípio da Competência pressupõe a simultaneidade da confrontação de receitas e de despesas correlatas.

De fato, vista apenas a norma que conceitua a DEA, pode-se imaginar que ao ente federativo existe a permissiva legal de, à falta da totalidade de recursos financeiros no final de um exercício financeiro, “escolher” entre duas possibilidades: a) empenhar e liquidar a despesa, inscrevendo-a em Restos a Pagar daquele exercício, ou b) deixar para processar o empenho no exercício seguinte, sob a forma de DEA.

Todavia, quando conjugada essa norma à do princípio da Competência, tem-se que as DEA devem, a bem da prudência, contemplar, de forma predominante, parcelas de despesas sem previsão no ano findo. Portanto, o registro de despesas ao final de cada exercício cujo conhecimento seja notório é um procedimento essencial a que as DEA do exercício seguinte sejam o maximamente restritas aos fatos imprevisíveis no exercício encerrado.

²³ Despesas de exercícios encerrados, com orçamento suficiente à época; compromissos inicialmente inscritos em Restos a Pagar, mas que não tiveram baixa por pagamento à época; e compromissos reconhecidamente atribuíveis a anos anteriores.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A boa prática contábil recomenda, assim, que a obrigação vinculada a um exercício financeiro seja atribuída ao mesmo, sempre que se mostre incontroversa naquele período, o que obriga o ente público a reconhecer em seu passivo circulante a obrigação, tanto na Contabilidade Patrimonial quanto nas contas de controle orçamentárias²⁴. Esse ato, por sua vez, independe da existência de recursos financeiros, pois, não havendo até o final do ano, há a inscrição da obrigação em Restos a Pagar do exercício.

Pondere-se que são necessários também saldos orçamentários suficientes ao processamento dos empenhos. Mas, conforme o estado tenha ciência dos volumes e das naturezas de obrigações anualmente transpostas, desde 2013, este empecilho orçamentário não transparece ser o grande dificultador da regularização da pendência, mas sim os aspectos financeiro e fiscal que envolvem essa regularização.

Para fins de uma visualização em série temporal, segue quadro informando o total das Despesas de Exercícios Anteriores processadas em 2021, juntamente com os Restos a Pagar inscritos ao final de 2021, extensivo às últimas oito transições de exercício ocorridas:

Em R\$

DEA / Exercício	Valor		RP / Exercício	Valor		Total
DEA 2014 (fechado)	1.682.417.543,16	+	RP inscritos 2013	284.055.291,30	=	1.966.472.834,46
DEA 2015 (fechado)	1.071.429.927,91	+	RP inscritos 2014	346.054.170,56	=	1.417.484.098,47
DEA 2016 (fechado)	993.954.848,91	+	RP inscritos 2015	968.944.058,68	=	1.962.898.907,59
DEA 2017 (fechado)	1.297.224.286,31	+	RP inscritos 2016	1.062.418.316,91	=	2.359.642.603,22
DEA 2018 (fechado)	967.540.427,01	+	RP inscritos 2017	1.299.170.309,59	=	2.266.710.736,60
DEA 2019 (fechado)	1.276.662.930,01	+	RP inscritos 2018	1.315.479.606,24	=	2.592.142.536,25
DEA 2020 (fechado)	1.281.595.502,36	+	RP inscritos 2019	753.999.230,24	=	1.668.506.273,50
DEA 2021 (fechado)	1.146.602.320,09	+	RP inscritos 2020	728.473.825,85	=	1.875.076.145,94
DEA 2022 (até 30/maio/22)	722.689.933,11	+	RP inscritos 2021*	1.430.397.783,68	=	2.153.087.716,79

Fonte: e-Fisco 2014 a 2022. Nota: DEA 2022 parcial até maio/2022, medida pelas despesas liquidadas.

Nota (*): O exercício de 2021 foi o único da série histórica acima em que o estado inscreveu RP não Processados, além dos RP Processados.

O quadro acima mostra que o estado tem histórico de inscrever em Restos a Pagar grandes montantes de obrigações de curto prazo ao final dos exercícios, mas sugere também que há também grande margem de possibilidade de transferência de despesas entre exercícios, quando se verificam volumes destas despesas imersas em meio às Despesas de Exercícios Anteriores processados habitualmente. Para a hipótese de transferência de despesas de 2021 para 2022, essa margem de possibilidade subsiste em meio às DEA 2022. Para tanto, realizamos exames nas principais UGs do estado que processaram os maiores volumes de DEA entre janeiro/22 e maio/22. Tais testes indicaram um volume aproximado de R\$ 56 milhões nas DEA 2022 processadas até maio/2022, caracterizáveis como objeto de transposição indevida. Esse volume, embora

²⁴ Atualmente, no e-Fisco, a Unidade Gestora deve proceder a um primeiro lançamento em conta de fornecedores com atributo "P" quando do recebimento do faturamento do credor (quando a UG emite um Documento Hábil - DH); e a um segundo, quando da liquidação da despesa (quando essa obrigação migra da conta de Fornecedores de atributo P para uma similar de atributo F). Esse segundo lançamento (o da Liquidação de Empenho - LE) é que vem sendo transferência ao final dos últimos exercícios.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

tenha sido verificado em diversas Unidades Gestoras do estado, foram identificados de forma mais presente nas UGs 420202 (SASSESPE) e 530401 (FES).

Deve-se reconhecer, assim, que no presente exame, o volume de despesa transposta indevidamente entre os exercícios (processada como DEA no início de 2022 quando deveria sê-lo como despesas regulares de 2021) observou declínio quando confrontado com o mesmo evento em anos anteriores. Isso porque, dos R\$ 613,79 milhões a título de DEA entre janeiro/2022 e maio/2022, a parcela que se estima aqui caracterizar como transposição inadequada entre exercícios foi de cerca de R\$ 56 milhões, quando exercício anterior, verificou-se transposição de despesas em montante estimado na ordem de R\$ 70 milhões.

Despesas transferidas de 2021 para 2022 pelo Estado de Pernambuco

Dentre as despesas classificadas como DEA nos últimos exercícios pelo Estado de Pernambuco, sabe-se que há parcelas incontroversas de transposições indevidas já há alguns exercícios, prática essa iniciada desde o final do ano de 2013.

No exercício de 2021 analisado, viu-se que o estado reiterou essa prática de transferência de despesas para o ano seguinte, embora tenha se verificado uma redução significativa nos volumes transferidos. Em escala de materialidade e de quantidade, os eventos tiveram maior concentração nas UGs 420202 e 530401.

A título meramente exemplificativo, são ilustrados a seguir alguns eventos de transferência de despesas identificados na UG 420202 (SASSESPE) entre contas médicas e administrativas vinculadas às competências 2021 processados como DEA 2022 entre janeiro/2022 e maio/2022:

Em R\$				
Liquidação	Credor	Valor	Descrição do Objeto	Outras competências 2021 já lançadas na DEA 2022
2022LE000016	HOSPITAL MEMORIAL ARCOVERDE LTDA	1.085.889,00	LIQ2022NE19 REFERENTE SERVIÇOS HOSPITALARES PRESTADOS PROCESSO 202134163 - COMPETÊNCIA SETEMBRO/2021 - NOTA FISCAL Nº 9946 - PROCESSO SEI Nº 0030308117.000015/2022-17.	Set/2021
2022LE000071	CEOC-CENTRO DE ONCOLOGIA DE CARUARU LTDA	264.822,43	LIQ2022NE49 SERVIÇOS DE ATENDIMENTOS MÉDICOS AMBULATORIAL PRESTADOS - CONFORME PROCESSO Nº - Nº 202121569 - COMPETÊNCIA 06/2021 - NOTA FISCAL Nº 1854 - PROCESSO SEI Nº 0030308120.000061/2022-59.	Jun/2021

Fonte: e-Fisco

As indicações de número de processo 2021 e/ou de SIGEPE 2021 indicam que não apenas a competência dos compromissos era do referido ano, mas também que houve ciência pela Unidade Gestora quanto à obrigação e ao valor cobrado ainda antes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

do encerramento do exercício, tendo faltado apenas o lançamento no sistema orçamentário antes da data limite para tal.

Esta mera ciência recomendaria o seu lançamento no sistema orçamentário antes do encerramento do período. Não se trata de necessidade de pagamento até essa data, **mas apenas do seu processamento orçamentário oportuno**. Na hipótese de indisponibilidade dos recursos, o estado inscreveria tais valores em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) ou Restos a Pagar Processados (RPP), a depender de ter procedido ou não a liquidação da despesa. A dotação orçamentária para o registro da totalidade das obrigações, caso insuficiente, deveria ser viabilizada, nesse contexto, através de remanejamento de dotação da função Saúde em tempo hábil (em 31/12/2021, a dotação não utilizada na função Saúde remontou a R\$ 902,26 milhões).

Na UG 530401 (FES) também foram verificadas situações similares no que tange a contas médicas e administrativas com registro orçamentário de 2021 deixado para DEA 2022. A tabela a seguir ilustra alguns exemplos:

Em R\$			
Liquidação	Credor	Valor	Objeto
2022LE000340	NOVARTIS BIOCIENTIAS S/A	381.290,15	NF 881520 DE 22/10/2018 - REF: MEDICAMENTOS PADRONIZADOS A FIM DE ATENDER TODA A REDE PUBLICA ESTADUAL DE SAUDE DE PERNAMBUCO - SEI: 2300000266.002248/2021-03
2022LE005329	COOPERATIVA DOS MEDICOS ANESTESIOLOGISTAS DE PERNAMBUCO COOPANEST PE	379.423,53	RECIBO 21121024 DE 17/03/2021. COMP DEZ/2020. REF SERVIÇOS PRESTADOS DE ANESTESIOLOGIA. SEI 2300000266.002897/2021-04
2022LE004278	PARVI LOCADORA S.A	74.713,98	NF 053939 DE 26/07/2021 - COMP. JUNHO 2021 - REF. A SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE VEICULOS PARA AS UNIDADES (GERES, MÃE CORUJA E NÍVEL CENTRAL), SEI: 2300000010003717202103

Fonte: e Fisco

Conforme informações obtidas em reunião na Secretaria da Fazenda em reunião ocorrida em 26/06/2018, por ocasião da análise das contas de 2019, as ausências de registros orçamentários têm correlação com o fluxo de caixa do estado, de modo que da forma como é estruturada a Câmara de Programação Financeira do estado, só há liberação de margem para empenho e liquidação para as Unidades Gestoras estaduais à medida e proporção da arrecadação de recursos.

Acreditamos que a causa ali informada permanece em vigor. De toda forma, comparativamente a exercícios anteriores, viu-se que o ano de 2021 evidencia uma redução no quantitativo e no volume financeiro de despesas transpostas para as DEA do exercício seguinte, corroborando a verificação conclusiva de que o ano de 2021 teve término dotado de alívio financeiro bem significativo quando comparado a anos anteriores. Viu-se que os haveres dos credores do estado na área de Saúde encerraram o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa55

exercício financeiro em montante menos expressivo que o acompanhado em encerramentos de exercícios anteriores, nos quais estes credores tinham perspectivas de receberem as últimas competências do ano apenas no exercício seguinte, processadas como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).

De toda forma, os reflexos da transposição de despesas acima permaneceram mais visíveis na área da Saúde.

Esse, o fato financeiro. O fato fiscal havido na ausência de processamento orçamentário da despesa reside, a depender do volume, numa possível distorção da conclusão de atendimento de resultados nominais e primários esperados no exercício, bem como, por ocasião de transição de mandatos, em cumprimento apenas aparente do dispositivo no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, dada a menor materialidade no presente exame, a transposição de despesas entre a competência de 2021 para as DEA 2022 teve efeito reduzido, quando comparado ao mesmo evento verificado em anos anteriores. De toda forma, esse efeito potencial será ainda tratado no Capítulo de Gestão Fiscal.

4.3.1.3 Destinação dos saldos de resíduos de RP ao longo de 2021

Adicionalmente, é importante demonstrar a destinação, ao longo de 2021, dos Restos a Pagar que haviam sido reinscritos ao término de 2020 (aqui chamados simplificada e como “resíduos”). A tabela abaixo traz informações disponíveis no e-Fisco que pormenoriza²⁵ os valores sintéticos existentes na Demonstração da Dívida Flutuante de 2021 do estado, no que concerne especificamente ao item Restos a Pagar:

Em R\$

Restos a Pagar / Ano	Saldo em 31/12/2020 (a)	Baixas entre 01/jan e 31/dez/2021		Inscrições em 31/12/2021 (d)	Saldo em 31/12/2021 (a-b-c+d)
		Pagamentos (b)	Cancelamentos (c)		
PROCESSADOS /2016	29.373.495,01	12.486.301,55	16.887.193,46	0,00	0,00
PROCESSADOS /2017	56.984.694,93	30.160.182,88	6.284.667,18	0,00	20.539.844,87
PROCESSADOS /2018	53.650.116,30	31.560.063,35	6.058.449,01	0,00	16.031.603,94
PROCESSADOS /2019	35.124.951,82	17.522.456,24	4.290.094,73	0,00	13.312.400,85
PROCESSADOS /2020	728.473.825,85	670.053.905,37	27.112.868,72	0,00	31.307.051,76
PROCESSADOS /2021	0,00	0,00	0,00	930.825.356,29	930.825.356,29
NÃO PROCESSADOS /2021	0,00	0,00	0,00	418.381.525,97	418.381.525,97
TOTAL	903.607.083,91	761.782.909,39	60.633.273,10	1.349.206.882,26	1.430.397.783,68

Fonte: e-Fisco: contas 6.3.2.1.0.00.00 (coluna “a”); 6.3.2.2.0.00.00 (“b”); 6.3.2.9.0.00.00 (“c”); 6.2.2.9.2.02.01 (“d”); e 6.3.2.7.1.00.00 + 6.3.2.7.2.00.00 (coluna “e”).

A tabela acima corrobora que em 31/12/2021 foi reinscrito em Restos a Pagar Processados o valor de R\$ 81,19 milhões, cuja origem (empenho) ocorreu em exercícios anteriores a 2021, ou seja, entre 2017 e 2020. Tal valor somado ao montante de R\$ 1,35 bilhão inscrito no exercício perfaz o saldo acumulado (estoque) de Restos a

²⁵ O quadro trazido, que é meramente ilustrativo, retrata primeiro as baixas e somente após as inscrições, diferentemente da Demonstração da Dívida Flutuante, que expõe primeiro as inscrições.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Pagar Processados em 31/12/2021 em R\$ 1,43 bilhão. Como apresentado anteriormente, neste exercício, em 2021 o estado retomou o procedimento de inscrever Restos a Pagar Não Processados, os quais somaram R\$ 418.381.525,97 e se encontram dentro do estoque final de Restos a Pagar visualizado no Balanço Patrimonial.

O decreto de encerramento do exercício de 2021 (Decreto Estadual nº 51.623, de 18/10/2021), apesar de não se referir ao procedimento de reinscrição de Restos a Pagar de exercícios anteriores, transpareceu autorizá-lo para exercícios de 2017 a 2020, conforme depreendido da leitura do seu art. 9º, conjugados o “caput” e o parágrafo único, como abaixo reproduzido:

Decreto Estadual nº 51.623, de 18/10/2021, (decreto de encerramento 2021)

Art. 9º As Unidades Gestoras integrantes das Administrações Direta e Indireta, inclusive Fundacional, deverão cancelar, até 21 de dezembro de 2021, os Restos a Pagar indevidamente inscritos em exercícios anteriores;

Parágrafo único: os Restos a Pagar do exercício de 2016 deverão ser baixados, pelo cancelamento ou pelo pagamento, até o prazo estabelecido no caput.”

De fato, o estado cumpriu o dispositivo acima, ao dar destinação integral aos resíduos de Restos a Pagar 2016, pois dos R\$ 29,37 milhões de RP 2016 existentes no início de 2020, o estado pagou R\$ 12,48 milhões e cancelou o restante (R\$ 16,89 milhões), havendo resíduos apenas relativos aos exercícios de 2017 a 2020.

O procedimento de reinscrever Restos a Pagar originados em exercícios anteriores foi incorporado no nível federal (União) desde 2008, ocasião em que o Estado de Pernambuco também passou a implantar tal medida em suas contas. Viu-se que a União também tem admitido reinscrever Restos a Pagar até o limite de quatro exercícios anteriores ao que é encerrado.

4.3.2 Dívida fundada

O total da dívida fundada²⁶ do Estado consta atualmente do Balanço Patrimonial em meio às linhas denominadas “Empréstimos e Financiamentos”, as quais figuram tanto do Passivo Circulante quanto do Passivo Não Circulante daquele demonstrativo. O Balanço levantado em 31/12/2021 informa para tais linhas os valores respectivos de R\$ 1.226.746.644,71 (R\$ 1,23 bilhão) no curto prazo, e de R\$ 15.358.906.232,41 (R\$ 15,36 bilhões) para o longo prazo, cuja soma perfaz um total de R\$ 16.585.652.877,12 (R\$ 16,59 bilhões). Quando detalhadas as informações acima, no balancete de verificação constante do e-Fisco, vê-se que a parcela predominante deste total é composta da dívida contratual (interna ou externa), no valor de R\$ 16.574.260.905,71 (R\$ 16,57 bilhões), sendo a diferença de R\$ 11.391.971,41 (R\$ 11,39 milhões) caracterizável como parcela de dívida não contratual, que é

²⁶ A dívida fundada também é comumente designada como “dívida consolidada”, mas a divulgação das instruções de preenchimento do Demonstrativo da Dívida Consolidada, requerido pela LRF, exige inclusão no cômputo da Dívida Consolidada Bruta parcela que não compõe a Dívida Fundada contabilmente. Isso faz com que o valor ilustrado no Balanço Patrimonial como Dívida Fundada não coincida com o total de Dívida Consolidada bruta apresentado no Demonstrativo da Dívida Consolidada do último quadrimestre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

representado por parcelamentos obtidos pelo estado junto a órgãos públicos federais, pertinentes a REFIS, PAES, INSS e FGTS, não caracterizados, portanto, como empréstimos obtidos junto a instituições financeiras.

Por razões de materialidade, bem como do fato de que apenas as dívidas aqui citadas como “contratuais” representaram, na origem, ingresso financeiro obtido junto a terceiro pelo estado, limitaremos a presente análise à evolução da dívida contratual no exercício.

A dívida contratual registrada na contabilidade estadual em 31/12/2021 informa, em valores nominais, uma redução de 0,59% quando seu total é confrontado com aquele verificado ao final de 2020, o que foi obtido graças à discretas reduções tanto na Dívida Interna quanto na Dívida externa estadual, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Em R\$					
ESPECIFICAÇÃO	SALDO EM 31/12/2020	%	ESPECIFICAÇÃO	SALDO EM 31/12/2021	%
Empréstimos e Financiamentos	16.676.635.694,26	100,00%	Empréstimos e Financiamentos	16.578.493.515,81	100,00%
Dív. Contratual Interna	7.407.476.060,15	44,42%	Dív. Contratual Interna	7.321.511.457,22	44,16%
Internos (Curto Prazo)	534.755.118,04	3,21%	Internos (Curto Prazo)	635.663.885,90	3,83%
Internos (Longo Prazo)	6.872.720.942,11	41,21%	Internos (Longo Prazo)	6.685.847.571,32	40,33%
Dív. Contratual Externa	9.269.159.634,11	55,58%	Dív. Contratual Externa	9.256.982.058,59	55,84%
Externos (Curto Prazo)	631.084.944,20	3,78%	Externos (Curto Prazo)	588.156.007,60	3,55%
Externos (Longo Prazo)	8.638.074.689,91	51,80%	Externos (Longo Prazo)	8.668.826.050,99	52,29%

Fonte: e-Fisco.

A discreta redução a valor nominal de 0,59% de fato representa uma retração efetiva de 9,68% no exercício, que é obtido quando comparados os números do quadro a preços constantes (com atualização dos valores finais de 2020 pelo IPCA de 2021, em 10,06%)²⁷.

O efeito resultante acima é obtido a partir da redução simultânea dos comportamentos interno e externo de endividamento. Os números do quadro anterior apontam redução de 1,16% endividamento estadual junto a instituições internas e de 0,13% ante instituições externas. Quando adicionado o efeito inflacionário, tem-se retrações efetivas de 10,20% e de 9,26% para os respectivos componentes.

Atualmente, o endividamento estadual é significativamente vetorizado pela prevalência do componente de endividamento externo, que ao final de 2021 culminou respondendo por 55,84% da dívida total (a representatividade da dívida contratual externa havia superado a da dívida interna pela primeira vez ao final de 2019). Nesse cenário, oscilações bruscas do câmbio do Dólar afetam o endividamento total do estado

²⁷ Fonte: <http://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanVariacaoIndice>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



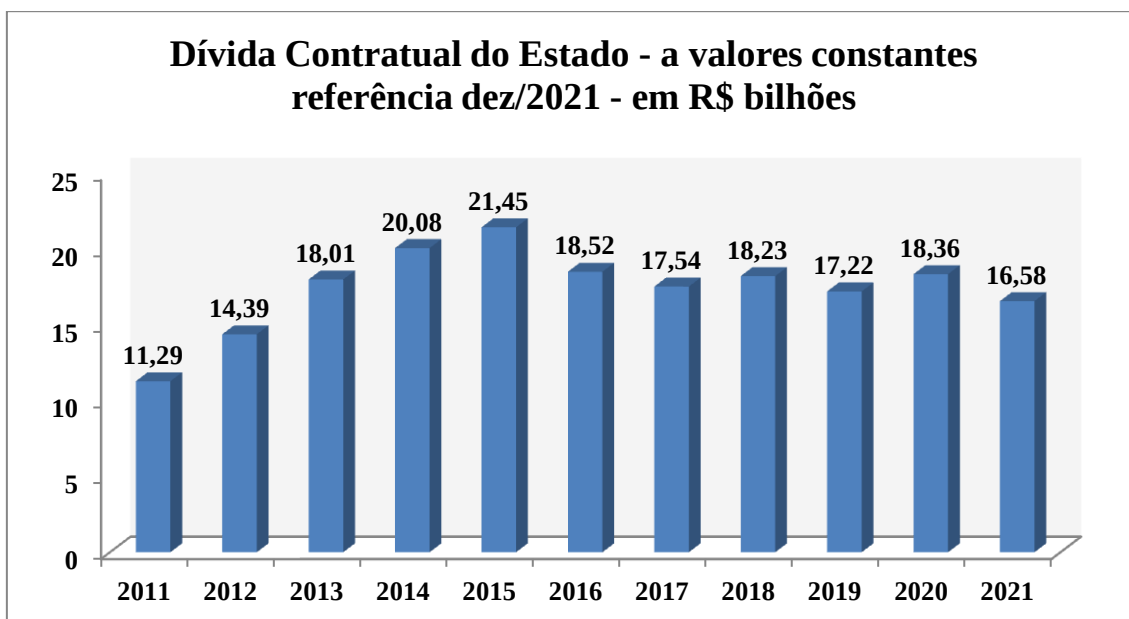
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

em maior proporção. A valorização do Dólar americano (US\$) ante a moeda brasileira em 2021 foi de 7,3855%, o que, diante do quadro de redução do endividamento externo a valores nominais, informa que o volume de amortizações junto ao BID e ao BIRD superou o de novas obtenções de empréstimos junto a estes. No que tange ao endividamento interno, também se verificaram desembolsos pertinentes a amortizações em volume maior do que o total de valores obtidos através de novos financiamentos.

Essa prevalência do componente externo na dívida estadual decorre de significativos compromissos assumidos pelo estado relativamente a contratos celebrados entre os anos de 2012 e 2014, notadamente os contratos BIRD 7778, 8142, 8284 e 8135, e os contratos BID 3039 e 2901, os quais, passado o período de carência, passaram a requerer, conjuntamente, amortizações anuais de US\$ 90 milhões. Estes contratos injetaram nas finanças do estado entre 2012 e 2014, em seu conjunto, cerca de US\$ 1,75 bilhão (um bilhão, setecentos e cinquenta milhões de Dólares americanos), mas em contrapartida, modificaram o perfil do endividamento estadual, à medida que o saldo devedor do estado, a partir deste aporte, passou a sofrer oscilações progressivamente vinculadas à cotação do Dólar americano. Tais contratos tiveram prazos de pagamentos totais entre 20 e 25 anos, havendo, assim, previsão de liquidação da última parcela de amortização em sua maioria para a década de 2040.

De fato, os dados de 2011 a 2021 revelam curva de elevação entre 2012 e 2015, seguida de comportamento de redução de endividamento delineado sutilmente a partir do ano de 2016, e com curvatura mais acentuada no ano de 2021 sob análise.

Para assim demonstrar, o gráfico a seguir ilustra o comportamento geral do endividamento estadual, a valores constantes, entre os anos de 2011 e 2021 sob análise.



Fonte: elaboração própria. Base utilizada: e-Fisco. Índice utilizado IPCA. Data-base: dez/21.



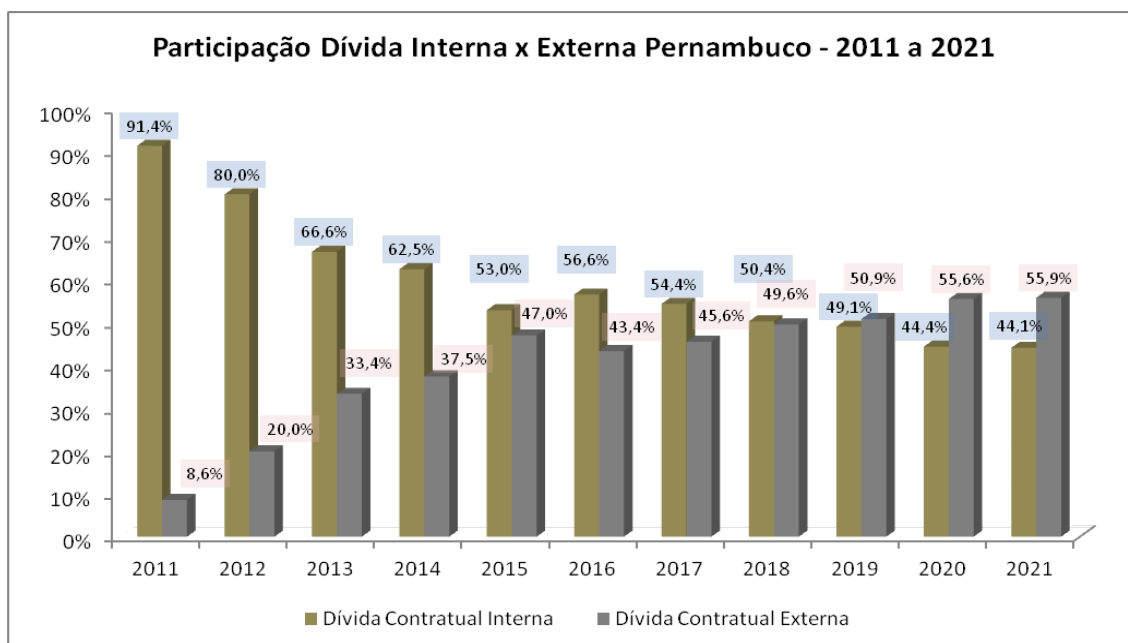
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Para melhor entender o gráfico acima, pode-se tomar como exemplo o total da dívida estadual ao final de 2011, que somava R\$ 6,28 bilhões. Se tal valor fosse atualizado monetariamente pelo IPCA até o final de 2021²⁸, chegar-se-ia a um valor de R\$ 11,29 bilhões (ilustrado no gráfico acima), que é inferior aos R\$ 16,58 de endividamento total aferido ao término de 2021. Visto assim, nota-se que o ápice do endividamento estadual nos últimos anos se deu ao término do ano de 2015, com sequenciamento de manutenção e de queda efetivos a partir deste momento.

Já a participação dos componentes interno e externo da dívida estadual entre 2011 e 2021 é resumida no gráfico a seguir:



Fonte: Quadro 13 dos Balanços Gerais do Estado 2014 a 2021 (Balanço Patrimonial Consolidado) + balancete e-Fisco.

Portanto, o peso do componente externo no endividamento estadual – e o efeito de dependência de variações cambiais – foi decisivamente construído com os financiamentos obtidos na primeira metade da década de 2010.

Verificados os fatores que movimentam a dívida, vê-se que as captações financeiras junto a credores internos e externos – que têm como um de seus efeitos o de aumentar o saldo da dívida – somaram em 2021 R\$.485,59 milhões, sendo este valor 132,24% superior aos R\$ 204,68 milhões obtidos no ano de 2020, de forma a retornar ao patamar vivenciado anteriormente à pandemia (total de R\$ 383,09 milhões captado em 2019).

Enquanto isso, as amortizações à Dívida Contratual (que têm por efeito o de diminuir a dívida) somaram, ao longo do exercício, R\$ 813,34 milhões (inferior em

²⁸ Variação de 79,8047% entre 01/01/2012 e 01/01/2022, obtida junto ao site www.calculoexato.com.br



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

10,80% ao montante de R\$ 911,78 milhões amortizado em 2020). Ressalta-se que houve suspensão até o final de 2021 do pagamento de R\$ 168.885.381,36 amparada pela Lei 9.496/97, em decorrência da Lei Complementar 173/20.

O excedente verificado no cotejo entre as amortizações efetuadas e novas captações financeiras (de cerca de R\$ 900 milhões) culminou cumprindo efeito de reduzir a dívida total, tendo superado o efeito dos juros e variações cambiais negativas sobre os saldos devedores incorridos no período.

Abaixo, são oferecidas algumas considerações sobre a composição da Dívida Contratual em 31/12/2021, em seus componentes interno e externo, e, mais adiante, sobre a movimentação de seus principais componentes no exercício.

4.3.2.1 Composição ao final do exercício

a) Dívida Contratual Interna (credores nacionais)

Referente à parcela identificada como Dívida Contratual Interna (longo ou curto prazo), o total reconhecido como devido pelo Estado de Pernambuco (administração direta ou indireta dependente do Tesouro) ao final do exercício de 2021 pode ser resumido na tabela e no gráfico a seguir:

Dívida Fundada Contratual Interna em 31/12/2021

Em R\$

Credor	Total	Participação	Variação 2020-2021
Caixa Econômica Federal *	2.466.101.340,46	33,68%	0,60%
Banco do Brasil SA – Ministério da Economia *	3.668.133.161,46	50,10%	4,66%
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	141.080.090,11	1,93%	-7,99%
Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)	1.046.196.865,19	14,29%	-19,39%
Total	7.321.511.457,22	100%	-1,16%

Fonte: e-Fisco 2021 (contas contábeis 2.1.2.1.1.01.XX, 2.1.2.1.3.01.XX, 2.1.2.5.1.01.XX, 2.1.2.5.3.01.XX, 2.1.2.5.5.01.XX, 2.2.2.1.1.01.XX e 2.2.2.1.3.01.XX, 2.2.2.1.3.02.XX e 2.2.2.5.3.01, filtrado por rol de contratos).

Nota: * A partir de 2015, a Contabilidade estadual passou a classificar como credor o Ministério da Fazenda no que tange a dívidas contratuais historicamente atribuídas ao Banco do Brasil. Desde 2019, reclassificou o credor como Ministério da Economia.

Comparativamente ao exercício anterior, houve uma redução de 1,16%, a valores nominais, no saldo total da dívida contratual interna. Quando é adicionado o fator “inflação” do período, a redução efetiva alcançou patamar mais significativo, de 10,20%.

A valores nominais, nota-se que os saldos devedores acumulados ante a Caixa Econômica Federal e ao Ministério da Fazenda (operacionalizados pelo Banco do Brasil) foram elevados no período, tendo havido redução no que tange ao BNDES e ao



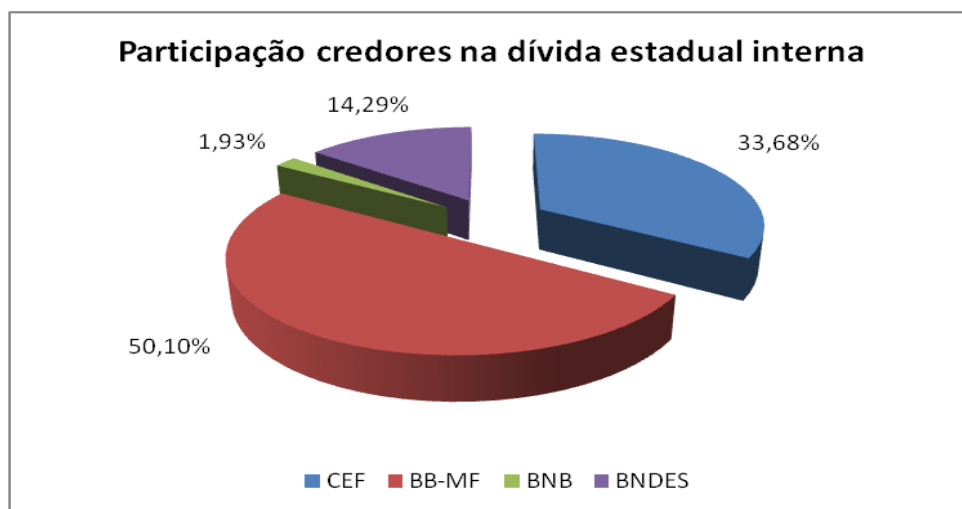
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

BNB. Quando adicionado o efeito inflacionário, a conclusão é a de que houve redução efetiva ante todos os credores nacionais.

A repartição da dívida interna estadual ante os credores é abaixo ilustrada:



Fonte: e-Fisco 2021 (contas 2.1.2.1.1.01.03, 2.1.2.5.1.01.03, 2.2.2.1.1.01.01 e 2.2.2.1.3.01.01).

O destaque é para a redução da participação do BNDES dentre os credores nacionais com o advento da pandemia SARS COVID 19. Como, diferentemente dos maiores credores CEF e BB, não houve postergação de qualquer compromisso assumido ante o BNDES, tendo ocorrido cumprimento de amortizações integral no período, a participação dos haveres desta instituição, que era de 19% ao final de 2019, caiu para os 14,29% acima demonstrados (R\$ 1,046 bilhão). Também contribuiu para tanto o reduzido volume de captações financeiras frente ao total amortizado no período. Em 2021, por exemplo, foram amortizados R\$ 262 milhões junto ao BNDES frente a obtenção apenas R\$ 21,7 milhões no exercício ante o mesmo agente financiador. Os contratos com o BNDES, em sua parte preponderante, foram consubstanciados entre 2012 e 2014, tendo por finalidades obras estruturais de grande porte (Procopa Arenas, PEF II, BNDES Estados, e Infraestrutura de áreas portuária).

Também não houve postergação de obrigações para os compromissos junto ao BNB, o qual, das quatro instituições financeiras nacionais que se apresentam como credoras do Estado de Pernambuco, é a que comporta menor participação (1,93%), e com tendência de queda para os exercícios seguintes em razão de remanescer um único contrato vigente na atualidade (Prodetur II), bem como da ausência de qualquer captação financeira em 2021 junto a esta instituição.

O Banco do Brasil, como instituição financeira operadora dos financiamentos assinados pelo Ministério da Economia permanece como principal credor, sobretudo em razão do Programa de Ajuste Fiscal iniciado em 1997, com renegociações havidas até o ano de 2021. Já a CEF é agente financiador de Programas habitacionais ou de Saneamento, em sua maior parte. Ao final de 2021, a participação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

dos haveres do Ministério da Economia/Banco do Brasil passou a abranger mais da metade do endividamento contratual interno do estado (50,10%) quando tal percentual no ano anterior correspondia a 47,31%. Praticamente toda a dívida (R\$ 3,40 bilhões, de um total de R\$3,67 bilhões) se resume ao referido contrato de refinanciamento de dívidas públicas mobiliárias estaduais no âmbito do PAF²⁹, amparado pela Lei Federal nº 9.496/1997. Esse contrato representava, sozinho, 46,5% da dívida contratual interna e 20,5% de toda a dívida contratual do estado ao final de 2021.

Os contratos vigentes ante a Caixa Econômica Federal (R\$ 2,47 bilhões, equivalente a 33,68% da dívida interna contratual), por sua vez, abrangem o quantitativo mais numeroso de financiamentos (contratos) dentre os relativos à dívida estadual, pactuados, em sua maioria, de forma individualizada por município beneficiário dos programas de saneamento (Programa Saneamento para Todos), além de financiamentos com finalidades específicas de abastecimento de água, energia elétrica, infraestrutura etc. Ao final de 2021, o contrato de financiamento denominado “Proinvest Finisa” era o que apresentava saldo mais representativo ante a Caixa Econômica Federal, no valor até ali de R\$ 944 milhões. Um conjunto formado por cerca de 90 outros contratos de saneamento locais (Saneamento para Todos) abarcava outros R\$ 918 milhões.

b) Dívida Contratual Externa (credores internacionais)

No que tange à Dívida Fundada Contratual de origem externa (entidades financeiras internacionais), os credores principais permanecem o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, os quais contemplam, segundo o e-Fisco, 12 dos 13 contratos vigentes ao final de 2021. No exercício de 2021 sob análise, nenhum novo contrato de financiamento foi adicionado e houve liquidação antecipada de um dos contratos mantidos junto ao BIRD, o contrato 7711, intitulado “Educação e Gestão SWAP”. Assim, remanesceram vigentes, ao final do ano, sete contratos mantidos junto ao BID, cinco ante o BIRD e um contrato remanescente junto à instituição financeira KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau (contrato celebrado em 1997).

O valor acumulado da Dívida Externa ao final de 2021 manteve a ordem de grandeza verificada ao término do ano anterior, com redução efetiva de 9,26% no exercício, diante da junção de quatro fatores: ausência de captações significativas no período, valorização do Dólar americano frente ao Real brasileiro menor que a inflação interna, liquidação antecipada de contrato de valor relevante e cumprimento do cronograma de amortizações para os demais contratos.

Dos fatores acima, merece destaque a antecipação de parcelas de amortização vincendas do contrato “7711 Educação e Gestão SWAP”, mantido junto ao

²⁹ Contempla assunção, pela União em 1997, de dívidas originariamente contraídas pelo estado proveniente de empréstimos amparados pelos Votos 162 e 175 e os contraídos junto ao Brazilian American Merchant Bank – BAMB, os recursos destinados ao saneamento do extinto BANDEPE quando de sua privatização, assim como parcelas restantes decorrentes da emissão das Letras Financeiras do Tesouro Estadual – LFTPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

BIRD. Em 15/11/2021, o Estado efetuou pagamento integral de saldo devedor pertinente a parcelas de amortização exigíveis somente em 2022 e 2023, totalizando R\$ 172,72 milhões (2021LE000933, da UG 290301), tendo sido tal fato o que mais justificou a elevação do total de amortizações externas no exercício (que havia totalizado R\$ 620,57 milhões em 2020) para R\$ 813,84 milhões em 2021.

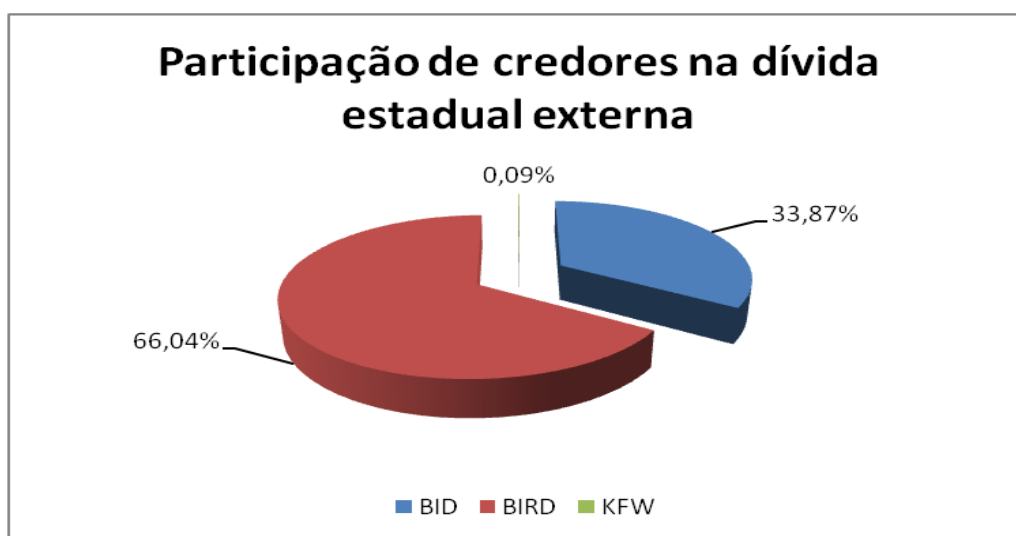
Em resumo, viu-se que as captações financeiras obtidas no exercício (R\$ 128,56 milhões) se mostraram significativamente menores do que as amortizações efetuadas (R\$ 813,84 milhões). Por sua vez, diante de uma valorização do Dólar americano de 7,3855%, as variações cambiais negativas (que semelhantemente a novas captações têm efeito de aumentar a dívida) alcançaram R\$ 673 milhões), fatores que conjuntamente trabalharam para manter praticamente estacionado, a valores nominais, o patamar da dívida contratual externa.

Ao final do exercício, o saldo da dívida fundada contratual de origem externa estava assim constituído:

Em R\$			
Credor	Valor por Credor	Participação %	Variação 2020-2021
BID	3.134.960.873,31	33,87%	3,74%
BIRD	6.113.617.840,59	66,04%	-1,97%
KFW	8.403.344,69	0,09%	-20,70%
Total	9.256.982.058,59	100,00%	-0,13%

Fonte: e-Fisco 2021 (contas 2.2.2.2.1.01.01 + 2.1.2.2.1.01.03 + 2.1.2.6.1.01.03).

A participação dos credores externos é melhor visualizada no gráfico abaixo:



Fonte: e-Fisco 2021 (contas 2.2.2.2.1.01.01 + 2.1.2.2.1.01.03 + 2.1.2.6.1.01.03).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

As participações do BIRD e do BID respondem por quase a totalidade da Dívida Externa do estado (99,91%), restando à instituição alemã KFW participação residual de 0,09%. Não houve modificação significativa na distribuição da dívida entre os credores acima nos últimos anos.

Dentre os contratos de origem externa mantidos pelo estado, os cinco mais representativos deles correspondem a 89,31% do total devido, como a seguir descrito:

Em R\$

Financiador	Contrato no e-Fisco (grupo)	Objeto	Saldo devedor (em 31/12/2021)
BIRD	2830 (35)	Development Policy Loan (DPL I)	R\$ 2,23 bilhão
	2852 (37)	Development Policy Loan (DPL II)	R\$ 2,64 bilhões
	2749 (33)	Sustentabilidade Hídrica	R\$ 0,86 bilhão
BID	2854 (70)	PROCONFINS PE	R\$ 1,73 bilhão
	2853 (38)	Bacia do Ipojuca	R\$ 0,81 bilhão
Subtotal			R\$ 8,27 bilhões
Outros (8)			R\$ 0,99 bilhão
Total			R\$ 9,26 bilhões

Fonte: e-Fisco 2021 (conta contábil 2.2.2.2.1.01.01 + 2.1.2. 2.1.01.03 + 2.1.2.6.1.01.03).

Os cronogramas de amortização dos contratos de endividamento externo foram integralmente cumpridos em 2021, tendo sido verificado que as amortizações dos financiamentos mais representativos assumidos pelo estado ante o BID e o BIRD, ilustrados na tabela anterior, iniciadas entre 2017 e 2018, sendo de 25 anos o prazo total de amortização.

4.3.2.2 Movimentação ao longo de 2021

Os fatos que modificaram o saldo da dívida contratual ao longo do exercício em análise encontram-se a seguir demonstrados, por natureza:

Em R\$

Discriminação da Dívida	Saldo em 31/12/2020 (a)	Movimentações em 2021			Saldo em 31/12/2021 (e) = a + b - c + d
		Captações (b)	Amortizações (c)	Atualizações Monetárias, Variações cambiais e Outros Ajustes (d)	
Contratual	16.676.635.694,26	375.711.309,26	1.299.425.078,47	825.571.590,76	16.578.493.515,81
Interna (LP + CP)*	7.407.476.060,15	247.153.394,70	485.588.631,54	152.470.633,91	7.321.511.457,22
Externa (LP + CP)*	9.269.159.634,11	128.557.914,56	813.836.446,93	673.100.956,85	9.256.982.058,59

Fonte: e-Fisco: Colunas de Saldos: contas 2.2.2.11.01.01 + 2.2.2.21.01.01 + 2.2.2.13.01.01 + 2.1.2.11.01.03 + 2.1.2.21.01.03 + 2.1.2.51.01.03 + 2.1.2.61.01.03 (saldos inicial e final). “Movimentações em 2021”: contas da execução orçamentária 6.2.2.13.03.00, posição mês 013. Desconsideradas parcelas que se revelaram pertencer à dívida não contratual.

Nota: * LP – Longo prazo; CP – Curto prazo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Resumidamente, tem-se uma aparente manutenção do patamar da dívida estadual no exercício, que comporta, de fato, uma significativa redução efetiva quando adicionado o efeito da variação inflacionária do período (10,06%). Essa percepção do endividamento total é refletida simultaneamente nos dois componentes: o interno e o externo do endividamento estadual.

Interessante pormenorizar os fatos que interferiram na evolução da Dívida em 2021. Os valores obtidos por meio de operações de créditos (captação de recursos) e amortizados ao longo do exercício são adiante discorridos.

Captações (Operações de Crédito)

As receitas de operações de crédito realizadas em 2021 totalizaram **R\$ 375.711.309,26** (R\$ 375,71 milhões), valor que representou uma elevação de 83,56% em relação ao volume que havia sido captado em 2020 (R\$ 204,68 milhões) e um retorno ao patamar verificado no ano de 2019, ano imediatamente anterior à pandemia SARS COVID19, no qual haviam sido captados R\$ 383,09 milhões. Decompostos os componentes do total de 2021, tem-se que as captações **internas**, obtidas junto à União (BB), à CEF e ao BNDES, somaram **R\$ 247.153.394,70** (R\$ 247,15 milhões), enquanto que as **externas** alcançaram **R\$ 128.557.914,56** (R\$ 128,56 bilhões). O valor das captações internas foi superior em 102,69% aos R\$ 121,93 milhões obtidos em 2020, enquanto que as captações externas mostraram-se superiores em 55,36% aos R\$ 82,75 milhões que haviam sido obtidos em 2020.

A captação dos recursos se processou junto às seguintes instituições financeiras:

Captações de Recursos (receitas de operações de créditos) em 2021

Em R\$

Origem	Agente Financiador	Valor	Participação	Variação 2020 - 2021
Externa	BID	128.557.914,56	34,22%	
	Total de Captações Externas	128.557.914,56	34,22%	55,36%
Interna	CEF	136.940.787,95	36,45%	
	BB	88.500.000,00	23,56%	
	BNDES	21.712.606,75	5,78%	
	Total de Captações Internas	247.153.394,70	65,78%	102,70%
Total		375.711.309,26	100,00%	83,56%

Fonte: e-Fisco 2021 (conta contábil 6.2.1.2.1.00.00; filtros nos contas correntes iniciados em “2112”).

Vê-se que em 2021 as captações financeiras sofreram elevação de 83,56% em relação ao ano de 2020. Considerada a atipicidade deste, recomendável a comparação com o ano de 2019, para a qual as captações de 2021 foram superiores em 50,25%. Não houve qualquer captação junto ao BIRD em 2021. As receitas de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

operações de crédito foram operacionalizadas em meio a poucos contratos, conforme abaixo resumido:

Captações financeiras, por contrato de financiamento, em 2021

Em R\$

Contrato (grupo)	Instituição	Objeto	Captações em 2021
2841 (093)	BNDES	Infraestrutura Desenv. SUAPE	14.000.000,00
4702 (104)	CEF	CEF FINISA (Fin. Inv. Saneamento)	114.494.265,03
5072 (106)	BB – MF	Programa de Investimento de Infraestrutura Logística	88.500.000,00
Outros (003 + 091)	CEF		30.159.129,67
Subtotal 1 (captações internas)			247.153.394,70
			
2853 (039)	BID	Bacia do Fragoso	106.722.000,00
4757 (105)	BID	Profisco II (BID 4554)	21.835.914,56
Subtotal 2 (captações externas)			128.557.914,56
Total			375.711.309,26

Fonte: e-Fisco 2021 (conta contábil 6.2.1.2.1.00.00, com filtro nos contas correntes iniciadas por 2112).

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco.

Conforme será pormenorizado no capítulo de Gestão Fiscal, o volume de operações de crédito no exercício (R\$ 375,71 milhões) representou montante equivalente a 1,13% da Receita Corrente Líquida auferida pelo estado em 2021, situando-se bem abaixo do limite máximo conferido ao estado pela Resolução do Senado Federal nº 43/2011 (dentro do limite, portanto), que é de 16% da sua Receita Corrente Líquida.

Amortizações

As amortizações da dívida contratual efetuadas no exercício de 2021 totalizaram³⁰ R\$ 1.299.425.078,47 (R\$ 1,30 bilhão), sendo esse valor 42,55% superior aos R\$ 911,78 milhões amortizados em 2020 e 27,92% maior que o total amortizado em 2019.

Do total amortizado em 2021, a parcela de **R\$ 485.588.631,54** foi referente às amortizações da dívida interna, enquanto que **R\$ 813.836.446,93** foram pertinentes às amortizações da dívida externa. Houve elevação significativa no total amortizado pelo estado em 2021 quando comparado a 2020 (66,7% para amortizações à dívida interna e 31,2% nas amortizações externas), mas, quando comparados a 2019 (ano

³⁰ O total preciso de amortizações empenhado pelo estado para quaisquer fins (elementos 3.4.6.9.0.71.01, 3.4.6.9.0.71.02, 3.4.6.9.0.71.03, 3.4.6.9.0.71.04 e 3.4.6.9.0.77.01) alcançou o montante de R\$ 1.313.733.010,88. Nesse total, além dos valores referentes à Dívida Contratual, também estão inseridos diversos parcelamentos previdenciários e não previdenciários no valor de R\$ 14.307.932,41.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

imediatamente anterior à pandemia SARS COVID 19), os dados informam comportamentos diferentes para estes dois componentes.

Verifica-se que desde o ano de 2018, quando houve encerramento dos prazos de carência da totalidade dos financiamentos obtidos entre 2011 e 2014, já haviam sido delineadas tendências diferentes para os componentes interno e externo da dívida contratual estadual.

Para os contratos internos, o total amortizado em 2021 pelo estado abriga um montante aquém do verificado nas amortizações internas de 2019 (quando houve R\$ 563,17 milhões de amortizações). Como o volume de operações de crédito de origem interna tem se posicionado abaixo da média histórica estadual nos últimos exercícios (fruto, sobretudo, da atribuição da nota “C” na classificação CAPAG do estado até o final de 2021), as amortizações às instituições financeiras nacionais já vinham cumprindo tendência de queda.

Diferentemente, quanto às amortizações à dívida externa, viu-se que estas, em razão de ausência de postergação de obrigações em decorrência da pandemia (inclusive com antecipação de parcelas futuras em 2021) e de uma variação cambial do Dólar americano mais significativa no ano de 2020, os R\$ 813,84 milhões amortizados em 2021 corresponderam a um montante em patamar bastante superior aos R\$ 452,60 milhões que haviam sido despendidos em 2019. A partir de 2022, as amortizações externas devem observar uma tendência de estabilização, após o crescimento verificado entre 2017 e 2021. Para ilustrar, tem-se que o total amortizado em 2017 alcançava R\$ 190 milhões. Esse volume saltou para ordem de grandeza acima de R\$ 400 milhões já em 2018 e permaneceu em crescimento entre 2019 e 2020, diante da valorização do Dólar americano sobre o Real brasileiro, verificada em maior escala no ano de 2020. Ao final de 2020, o total amortizado junto ao BID, BIRD e KFW em conjunto, já havia alcançou R\$ 620 milhões.

Deve-se pontuar, por fim, que o patamar de amortizações de 2021 somente foi elevado para R\$ 813,84 milhões em razão de liquidação de amortização com prazo de exigibilidade previsto inicialmente para os anos de 2022 e 2023, anteriormente comentada no item 4.3.2.1 (b), razão pela qual, se não houvesse esse fato, tais amortizações externas, no conjunto, teriam restado na ordem de R\$ 640 milhões e não alcançado os R\$ 813.84 milhões registrados no ano de 2021 sob análise.

Dentre os contratos de financiamento internos, é possível visualizar que os R\$ 485,59 milhões anteriormente mencionados cumpriram amortizações em 14 contratos, mantidos junto a CEF, BNB, BNDES e BB, além de diversos outros enquadrados no Programa Financiamento para Todos. Já em relação aos R\$ 813,83 milhões amortizados frente às instituições financeiras sediadas no exterior com as quais o estado mantinha dívida contratual (BID, BIRD e KFW), foram identificadas amortizações efetuadas a 14 (quatorze) outros contratos de financiamento, dentre os quais um deles (o BIRD Educação e Gestão SWAP) com liquidação antecipada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

As amortizações da dívida interna promovidas em 2021 pelo Estado, por grupo de contrato, então, foram as seguintes:

Amortizações da dívida contratual interna, por instituição/grupo de contrato, em 2021

Em R\$

Grupo de Contrato (*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2021	Variação 2020-2021
3	CEF	Saneamento para Todos (62 contratos)	54.987.137,76	169,05%
12	CEF	Contrato recompra das ações da COMPESA	33.290.133,60	151,87%
17	BNB	PRODETUR II	22.764.952,52	1,50%
18	BNDES	BNDES – Pirapama I	9.147.187,32	38,90%
42	BB	Lei nº 9.496/97, de 11/09/97 (Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados e Distrito Federal)	66.271.883,38	523,79%
71	BB – MF	PERPART – STN Lei nº 8.727 – Dívida Imobiliária Vicenda	1.469.503,75	-57,90%
73	BB – MF	IRH – STN Lei nº 8.727 – Dívida Imobiliária Vicenda	14.167.723,68	-48,64%
86	BNDES	BNDES – Pirapama II	6.620.108,61	-29,96%
89	BNDES	BNDES – Estados I	5.750.370,83	-83,91%
90	BNDES	BNDES – Estados II	54.624.506,04	62,67%
91	BNDES	BNDES – Estados III	62.644.933,51	97,25%
92	BNDES	Arena da Copa	32.331.842,76	89,30%
93	BNDES	Infra. Desenv. PE SUAPE	90.346.087,56	101,03%
94	BNDES	BNDES – PMAE Defensoria	1.710.837,26	91,58%
104	CEF	CEF FINISA	29.461.422,96	120,07%
Total			485.588.631,54	66,75 %

Fonte: e-Fisco, contas contábeis 6.2.2.1.3.03.00 (com filtros em 46907101 e 46907701).

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco.

As amortizações junto ao BNDES no total foram as mais expressivas no componente de dívida interna, tendo somado R\$ 263,17 milhões, sendo acompanhadas pelas realizadas junto à CEF (R\$ 117,74 milhões), ao Banco do Brasil (R\$ 81,91 milhões) e ao BNB (R\$ 22,76 milhões).

Já as amortizações referentes à dívida externa ocorridas no exercício são abaixo discriminadas, por grupo de contrato:

Amortizações da dívida contratual externa (por contrato de financiamento) em 2021

Em R\$

Grupo de Contrato (*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2021	Variação 2020-2021
26	BID	BID CT 2409 PRODETUR NACIONAL	20.514.839,22	13,11%
28	BIRD	BIRD PRORURAL II - Contrato 4625-1 - BR - PRORURAL II 2ª etapa	12.132.006,19	8,98%
29	BIRD	BIRD 7711 Educação e Gestão SUAPE	258.908.364,88	206,25%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Grupo de Contrato (*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2021	Variação 2020-2021
30	BID	BID 2151 -PROFISCO .	5.508.289,72	0,90%
32	BIRD	BIRD EDUCAÇÃO - 4754 - Contrato de 27/06/05 - Lei 12.732/04	13.768.467,26	-2,83%
33	BIRD	BIRD 7778 – Sustentabilidade Hídrica	44.834.143,41	1,54%
34	BID	BID 2147- Arranjos Produtivos Locais 20/06/2011	2.258.919,91	-0,81%
35	BIRD	BIRD 8142 – DPL I Lei 14443/20111	107.190.000,00	-0,33%
36	BIRD	BIRD 8135 PRORRURAL PE Rural Sustentável III	17.837.668,41	20,01%
37	BIRD	BIRD 8284 DPL II	117.908.999,99	-0,27%
38	BID	BID 2901 Bacia do Ipojuca	45.108.954,00	3,05%
39	BID	BID PROMATA – Contrato de 05/06/02 – Lei 12.050/01	26.972.477,00	5,31%
40	KFW	KFW - Contrato de 29/07/97 - Lei R.S.F.51/95	2.054.607,23	-1,39%
70	BID	BID Proconfins PE	138.838.709,71	7,97%
Total			813.836.446,93	31,14%

Fonte: e-Fisco, conta contábil 6.2.2.13.03.00, com filtro no conta corrente 46907102.

Comparativamente a 2020, houve alto grau de manutenção de amortização, com variações justificadas em sua maioria pela valorização da moeda norte-americana frente à nacional, sendo perceptível um volume de amortizações bastante superior em 2021, frente a 2020, apenas ao contrato 29 da tabela acima (Educação e Gestão SWAP) pelas razões anteriormente citada. Para este contrato, a previsão de amortização inicial era de cerca de R\$ 84 milhões. Com a antecipação de parcelas vencíveis em anos subsequentes, o total amortizado a este contrato alcançou R\$ 258,91 milhões em 2021.

Atualmente, as amortizações às dívidas assumidas junto a instituições internacionais são da ordem de grande próxima à dos U\$ 100 milhões anuais, o que remete o valor final amortizado ao longo do ano, que é desembolsado em Reais brasileiros, a uma oscilação para mais ou para menos a depender da cotação do Dólar americano. A parte preponderante dos compromissos (cerca de U\$ 90 milhões) foi determinada em razão de financiamentos recebidos do BID e BIRD entre os exercícios de 2012 e 2014.

Para ilustrar, segue quadro informativo contendo o prazo de amortização para os principais contratos de financiamento externos do estado celebrados no período:

Contrato (código e-Fisco)	Intervalo das amortizações	Qtde. de parcelas	Valor de cada parcela de amortização	Periodicidade da amortização
BIRD 7778 Sustent. Hídrica (33)	Semestral	46	US\$ 3 milhões	2017 a 2039
BIRD DPL I (35)	Semestral	50	US\$ 10 milhões	2018 a 2043
BIRD 8284 DPL II (37)	Semestral	50	US\$ 11 milhões	2018 a 2043
BID 3039 Proconfins (70)	Semestral	40	US\$ 10 milhões	2018 a 2037
BIRD 8135 Prorural III (36)	Semestral	46	US\$ 2,17 milhões	2018 a 2040
BID 2901 bacia do Ipojuca (38)	Semestral	36	US\$ 5,55 milhões	2019 a 2037

Fonte: e-Fisco; Gestão da Dívida Pública; “Detalhamentos de contratos - dados financeiros”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O total de compromissos retratados na tabela acima, de cerca de U\$ 90 milhões anuais, somadas aos demais compromissos firmados externos, em sua maioria firmados anteriormente a 2012, alcançam a referida ordem de grandeza próxima à dos U\$ 100 milhões anuais.

Juros e Encargos (pagos)

De preâmbulo, necessário diferenciar os juros e encargos **pagos** em relação aos **apropriados**. O quadro sintético trazido logo no início do item 4.3.2.2 expõe na coluna “Atualizações Monetárias, Variações Cambiais e outros ajustes” o saldo líquidos dos juros e encargos **apropriados**, que é resultante entre os eventos patrimoniais positivos e negativos de juros, encargos e variações monetárias e cambiais. Esses juros apropriados interferem no saldo acumulado da dívida de forma adicional às captações e às amortizações.

Esses eventos patrimoniais são reconhecidos pela Contabilidade patrimonial do estado nas contas de Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) quando elevam a dívida (reconhecimento de juros a pagar e das variações cambiais que aumentam a dívida) ou de VPA quando reduzem a dívida (variações cambiais positivas) e objetivam que o ente governamental espelhe a correta mensuração do “estoque” da dívida na data do fechamento do balanço. Esses lançamentos de VPD (Contabilidade Patrimonial), embora culminem tendo alguma correspondência com os juros e encargos **pagos** no exercício, não se confundem com estes.

Já os **juros e encargos pagos** no exercício se submetem ao processamento orçamentário do empenho e liquidação segundo as classificações orçamentárias 3.2.9.0.21.00 ou 3.2.9.0.22.00 na conta contábil 6.2.2.1.3.03.00 para, na sequência, alcançar o pagamento (Contabilidade orçamentária).

Os **pagamentos** de juros/encargos aos credores suportados nas referidas classificações orçamentárias em 2021 totalizaram o montante de R\$ 471.206.260,62, sendo 79% referentes à dívida interna e os 21% restantes referentes à dívida externa. O quadro a seguir discrimina esses pagamentos.

Juros e Encargos da Dívida Contratual Pagos em 2021

Em R\$		
Discriminação	Total	%
Juros Internos	344.799.117,25	73,17%
Outros Encargos Internos	27.704.958,78	5,88%
Juros Externos	96.583.300,56	20,50%
Outros Encargos Externos	2.118.884,03	0,45%
Total	471.206.260,62	100%

Fonte: e-Fisco 2021; conta 6.2.2.1.3.03.00, com filtros em 32902101, 32902102, 32902201 e 32902202.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O total acima (de R\$ 471,21 milhões) comportou um acréscimo de 28,3% em relação aos R\$ 367,35 milhões processados em 2020, mas ainda uma retração de 32,5% quando confrontado com o total pago em 2019 (de R\$ 698,30 milhões).

Quando segmentados os componentes interno e externo vê-se que os juros e encargos pagos a instituições do exterior (BID, BIRD e KFW) em 2021 (98,7 milhões) foram cerca de metade dos processados em 2020 (R\$ 198,35 milhões), o que é justificado no fato de que tais juros são definidos em razão de variações cambiais negativas no exercício, tendo sido verificado que a desvalorização do Real brasileiro frente ao Dólar americano em 2021 foi bem menos significativa que a verificada no ano anterior. Já em relação aos juros e encargos ante instituições nacionais (CEF, BB, BNB e BNDES), o total pago em 2021 (R\$ 372,5 milhões) ainda se posicionou abaixo da média histórica verificada anteriormente à pandemia SARS COVID 19 (em 2019, por exemplo, haviam sido pagos R\$ 427,72 milhões às mesmas instituições sob a mesma finalidade de juros/encargos). O fato de os dispêndios a esta finalidade em 2021 terem sido superiores ao dobro do processado em 2020 (R\$ 169 milhões) é fortemente ocasionado pelo início da cessação, apenas em 2021, das postergações de prazos para obrigações autorizadas pontualmente pela LC 173/2020.

Capacidade de pagamento, conforme Senado Federal

Relativamente à capacidade de pagamento, as despesas utilizadas com juros e encargos da dívida (R\$ 471,21 milhões), juntas àquelas empenhadas face a amortizações (R\$ 1,299 bilhão), resultaram num total de R\$ 1,771 bilhão, valor que representou 5,65% da RCL do estado ao final de 2021. Conforme definido pelo art. 7º, II, da Resolução 43/01 do Senado Federal, o limite máximo é de 11,5% da RCL do estado. Portanto, o estado esteve ao final de 2021 dentro do limite estabelecido pelo Senado Federal.

Quando comparado este valor pago em 2021 a título de amortização ou encargos/juros R\$ 1,771 bilhão aos dois exercícios anteriores, vê-se que houve elevação relativamente a 2020 (R\$ 1,279 bilhão) e retorno ao patamar verificado em 2019 (R\$ 1,705 bilhão), movimento que deve ser predominantemente atribuído à postergação de obrigações da Dívida interna em 2020 propiciada pela LC federal nº 173/2020, a qual incidiu tanto sobre amortização do principal quanto aos juros com pagamentos agendados para o exercício de 2020.

Conclusão do estudo da dívida contratual

Verificado o comportamento da dívida contratual do estado em 2021, bem como seus principais fatos patrimoniais e financeiros incidentes sobre esta no exercício, observou-se que o estado cumpriu os principais limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

O ano de 2021 representou redução efetiva da dívida contratual, obtida pela junção de fatores como: cumprimento do cronograma de obrigações (amortização e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

juros), baixo nível de captações financeiras no exercício e desvalorização do Real brasileiro frente ao Dólar americano em percentual abaixo da inflação interna, medida aqui pelo IPCA.

Como fato de baixa tipicidade, houve a antecipação de parcelas de amortização previstas para 2022 e 2023 em contrato de financiamento mantido junto ao BIRD (Educação e Gestão SWAP), o que contribuiu para um volume de amortizações superior ao esperado no exercício, em cerca de R\$ 172 milhões, contraposta a uma redução de endividamento maior que a programada inicialmente.

Relativamente ao pagamento de juros e encargos, verificou-se um retorno a patamares verificados anteriormente à pandemia SARS COVID 19 para as instituições nacionais. Houve redução de pagamento de juros relativamente a instituições internacionais em virtude de que nestes financiamentos, tais juros são significativamente definidos por variações cambiais no período. Como a participação das obrigações externas em relação ao total da dívida estadual representa mais de 55% uma desvalorização da moeda brasileira ante o Dólar americano contribuiu para esse efeito.

Como será exposto no capítulo de Gestão Fiscal, houve contenção na capacidade de obtenção de financiamentos existente até o ano de 2021, decorrente de sua classificação CAPAG de avaliação “C” até então. Ao final de 2021, a Secretaria do Tesouro Nacional alterou o conceito aplicável ao estado, de “C” para “B”³¹, fato que vai permitir ao estado, a partir de 2022, contrair empréstimos junto a instituições financeiras internas e externas em maior volume que o possibilitado até 2021, em patamar superior a R\$ 1 bilhão por ano³².

Note-se sempre que, apesar de a LRF e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal imporem limites ao avanço da dívida num curto espaço de tempo, elas não contém dispositivo que efetivamente impeça os estados de alcançarem, no longo prazo, ao limite máximo de 200% da RCL definido pelo art. 3º, I, da Resolução Senado Federal nº 40/2001, o que ocorre caso o estado imponha política de permanente captação de recursos de terceiros, próximo ao limite máximo de captação anual sem, todavia, obter êxito no incremento efetivo de arrecadação futura.

Prudente, portanto, que o estado mantenha o gerenciamento de recursos de terceiros nos próximos exercícios, no sentido de não alavancar de forma acelerada o seu índice de comprometimento da RCL estadual pela sua dívida contratual, diante do expressivo crescimento verificado desse percentual entre os anos de 2011 e 2014.

³¹ Classificação atual advinda de publicação da STN em dez/2021, conforme visualizado no endereço <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>

³² Estimativa efetuada em out/2021 pelo secretário de administração estadual, visualizada no endereço <https://www.sefaz.pe.gov.br/Noticias/Paginas/Pernambuco-mais-perto-da-recupera%C3%A7%C3%A3o-da-capacidade-de-investimento.aspx>



4.3.3 Provisões de Longo Prazo

O grupo de obrigações de valor mais relevante no Balanço Patrimonial é o de Provisões a Longo Prazo, que compreende predominantemente as provisões previdenciárias do estado para os próximos 76 anos. Subsidiariamente, são incluídos os riscos cíveis, fiscais, trabalhistas e outras contingências.

Antes de adentrarmos ao exame das duas provisões, necessário se faz compreender a aplicação do termo “déficit atuarial” e sua distinção em relação a “passivo atuarial”.

4.3.3.1. Diferenciação entre déficit atuarial e passivo atuarial

O Passivo Atuarial corresponde à diferença (negativa) entre os Compromissos Previdenciários Futuros e as Receitas Esperadas no mesmo período. É, portanto, encontro de contas, feito de início extracontabilmente, entre receitas e despesas previstas no futuro. Em paralelo a esse Passivo Atuarial pode existir um Ativo Atuarial, que é composto por bens e reservas financeiras mantidas pelo ente federativo, incomunicáveis com outros ativos, que servem para dar garantia a perdas futuras do sistema. Desse confronto entre ativos e passivos de mesma natureza, tem-se um superávit atuarial (que é evento quase inexistente no país) ou um déficit atuarial (este, prevalente entre os entes governamentais). O déficit atuarial é obtido, portanto, quando o passivo atuarial supera o valor dos ativos atuariais garantidores já disponíveis no presente.

Para que a contabilidade espelhe o déficit atuarial de forma transparente só há duas opções aritméticas: informar os ativos atuariais garantidores e o passivo atuarial nas colunas do Ativo e do Passivo, respectivamente (quando então o déficit ou superávit atuarial é apurado por comparação entre esses), ou, alternativamente, informar apenas a diferença entre esses dois totais na coluna do Ativo ou do Passivo conforme o resultado apurado.

Como a realidade no Estado de Pernambuco é de ausência de ativos garantidores, o Passivo Atuarial identificado na soma das contas provisões matemáticas previdenciárias e provisões previdenciárias patrimoniais culmina sendo idêntico ao valor do seu déficit atuarial.

O FUNAFIN estadual vem se enquadrando nessa situação (de ausência de ativos garantidores e por consequência de passivo atuarial idêntico ao déficit atuarial), situação que compele o Estado a cobrir as perdas anuais com recursos de outras fontes orçamentárias próprias para fins de não inadimplência de sua folha de inativos e pensionistas.

O FUNAPREV, por sua vez, já acumula ativos pertinentes ao resultado financeiro obtido nos dois primeiros anos de sua implantação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

4.3.3.2. Evidenciação do passivo atuarial na contabilidade estadual

Visto o conceito de passivo atuarial, passemos à forma de contabilização adotada pelo estado para as Provisões de Longo Prazo, as quais abrigam esse componente previdenciário.

Conforme o saldo do grupo Provisões a Longo prazo tenha sofrido modificações qualitativas em sua mensuração e em sua composição entre 2019 e 2021. reproduzimos a seguir a composição ao final do ano de 2021 sob análise e dos dois anteriores, dando foco aos componentes previdenciários (sombreados na cor cinza no quadro abaixo).

Quadro 4.3.3.a - Detalhamento do grupo 2.2.7 (Provisões a Longo Prazo)

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor em dez/19	Valor em dez/20	Valor em dez/21
Prov. Mat Previdenciária - Aposent/Pesnões/Outros Benef Concedidos Plano Financeiro RPPS	2.2.7.2.1.01.XX	0,00	0,00	73.676.345.056,44
Prov. Mat. Previdenciária - Aposent/Pesnões/Outros Benef a Conceder Plano Financeiro RPPS	2.2.7.2.1.02.XX	0,00	0,00	28.961.267.542,80
Prov. Mat Previdenciária - Aposent/Pesnões/Outros Benef a Conceder Plano Previdenciário RPPS	2.2.7.2.1.04.XX	0,00	0,00	42.959.934,42
Prov.previdenciárias patrimoniais - civis	2.2.7.9.1.70.01	67.919.673.841,33	64.597.730.195,48	0,00
Prov.previdenciárias patrimoniais - militares	2.2.7.9.1.70.02	0,00	27.368.478.329,85	0,00
Prov. Depósitos Judiciais Precatórios (EC 99/17 §2º inc I (75%))	2.2.7.91.98.01	0,00	0,00	255.827.675,23
Outras provisões (licença prêmio, riscos trabalhistas, riscos fiscais riscos cpiveis e provisão para contingências)	2.2.7.1.1.01.00 + 2.2.7.9.1.9.9.00 + 2.2.7.3.X.XX.XX + 2.2.7.4.X.XX.XX	394.953.148,88	553.741.517,62	575.872.917,81
Total		68.314.626.990,21	92.519.950.042,95	103.512.273.126,70

Fonte: e-Fisco; balancete de verificação consolidado dez/2019, dez/2020 e dez/2021 (contas do subgrupo 2.2.7.)

Vê-se que, fora dos componentes previdenciários, houve o reconhecimento de um novo item de obrigação vinculado a precatórios (Provisões para Depósitos Judiciais Precatórios; penúltima linha do quadro), de ordem agora de R\$ 255 milhões.

Quanto aos componentes previdenciários, houve modificação qualitativa na sua evidenciação, tendo sido efetuada a transferência integral de saldos (os saldos foram zerados) de conta definida pelo estado como “provisões previdenciárias patrimoniais”



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

(grupo 2.2.7.9.1.70.XX)³³ para o grupo denominado “provisões matemáticas previdenciárias”, indo em conformidade ao que já preceituava o extinto Ministério da Previdência e o Ministério da Economia (que abrigou suas funções a partir de 2019), em suas portarias sobre a matéria. Como será pormenorizado no capítulo de Previdência do Servidor Público, houve, nesse processo, apenas uma perda qualitativa em 2021 na Contabilidade estadual, situada na ausência de segregação (subdivisão) desta provisão matemática previdenciária no que tange aos segmentos civil e militar, que para o ano de 2020 ainda era existente. Tal subdivisão (que era efetuada através das contas 2.2.7.9.1.70.01 e 2.2.7.9.1.70.02, pode, a partir de agora, ser efetuada em nível de conta corrente dentro das contas contábeis 2.2.7.2.1.01.XX e 2.2.7.2.1.02.XX.

Isso é relevante porque o histórico³⁴ contido nas Notas de Lançamento 2021NL000032, 000033 e 000034, emitidas pelo estado (UG 290101) para a reclassificação não menciona se o saldo ajustado deixou de contemplar as provisões aplicáveis ao grupamento militar. Considerados, contudo, os espelhos contábeis das duas últimas Notas de Lançamento acima (2021NL000033 e 2021NL000034) resta claro que as provisões do setor militar alimentam os novos saldos das contas de provisões matemáticas previdenciárias (contas 2.2.7.2.1.01.XX e 2.2.7.2.1.02.XX). A reclassificação veio na interpretação dos comandos da Lei Federal 13.954/2019 e mais recentemente da Lei Complementar estadual nº 460/2021, que tratam do novo Sistema de Proteção Social aplicável aos militares.

O saldo de R\$ 102,63 bilhões reconhecido pelo estado como passivo atuarial para os próximos 76 anos, e agora intitulado como “provisões matemáticas previdenciárias” (grupo 2.2.7.21), encontra-se registrado pela UG 290101 (Encargos Gerais do Estado - Recursos da SAD). Sua decomposição nas parcelas vinculadas a “benefícios concedidos” e “benefícios a conceder” é visualizada nas contas contábeis 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06 da UG 590101, sendo aí verificadas as parcelas de passivo atuarial de R\$ 73,67 bilhões vinculada a Benefícios Concedidos e de R\$ 28,96 bilhões para Benefícios a Conceder. Em tais contas, há a menção a plano financeiro do RPPS.

Recomendável, assim, que a Contabilidade do estado volte a informar de forma segregada o passivo atribuído individualmente aos segmentos militar e civil, agora sob conta corrente dentro das contas 2.2.7.2.1.01.XX, vez que essa informação permanecerá útil no acompanhamento atuarial do estado e era disponível até 2020

³³ A conta “provisões previdenciárias patrimoniais” foi criada pelo estado em 2014 com fim de demonstrar um passivo previdenciário com metodologia alternativa de apuração (critério financeiro). Ao final de 2018, essa conta voltou a expor o déficit previdenciário do estado, com metodologia e critério atuarial. Em 2020, passou a desdobrar os saldos dos grupamentos “civil” e “militar”.

³⁴ Histórico dos lançamentos: “Reclassificação dos saldos das provisões previdenciárias patrimoniais na Adm. Direta - Poder Executivo, para sua apresentação dentro do grupo contábil das provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Geral Consolidado do Estado, em função da sua natureza”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

4.3.3.3 Variação do passivo atuarial no exercício

Verificou-se uma elevação de 11,60% no saldo do passivo atuarial do estado no exercício de 2021 sob análise. Esse percentual é obtido do comparativo dos valores reconhecidos na Contabilidade ao final de cada um dos dois exercícios. Descontada a inflação do período, medida pelo IPCA (10,06%), tem-se que houve elevação real de 1,4%.

O passivo atuarial de R\$ 102,64 bilhões avaliado ao final de 2021 decorre do cotejo entre as necessidades futuras do sistema (num prazo arbitrado de 76 anos) e as receitas esperadas no mesmo período. Há ainda uma decomposição desse total de passivo atuarial nos componentes “Benefícios Concedidos” (R\$ 73,68 bilhões) e Benefícios Concedidos (R\$ 28,96 bilhões), conforme exposto nos quadros a seguir:

Benefícios Concedidos

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor na Contabilidade do estado	
		31/12/2020	31/12/2021
Contribuições Futuras Esperadas; grupo Inativos (próx. 75 anos) (a)	2.2.7.2.1.01.03	3.082.033.482,58	5.160.024.405,04
Contribuições Futuras Esperadas; grupo Pensionistas (próx. 75 anos) (b)	2.2.7.2.1.01.04	1.765.910.186,31	90.334.519,60
Necessidade total futura (próx.75 anos) (c)	2.2.7.2.1.01.01	73.559.554.643,95	78.926.703.981,08
Passivo Atuarial (sobre os Benefícios Concedidos) (d) = (c – a – b)	2.2.7.2.1.01.07	68.711.610.975,06	73.676.345.056,44

Fonte: e-Fisco.

Benefícios a Conceder

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor na Contabilidade do estado	
		31/12/2020	31/12/2021
Contribuições Futuras Esperadas; grupo Ativos (próx. 75 anos) (a)	2.2.7.2.1.02.03	9.081.592.531,09	9.346.937.402,38
Contribuições do Ente Governamental (estado) (b)	2.2.7.2.1.02.02	14.960.214.347,58	17.371.094.779,36
Receitas de Compensação Previdenciária esperadas (líquidas) (c)	2.2.7.2.1.02.04	5.832.810.711,52	6.878.370.303,04
Necessidade total futura (próx.75 anos) (d)	2.2.7.2.1.02.01	53.129.215.140,46	62.557.670.027,58
Passivo Atuarial (sobre os Benefícios a Conceder) (e) = (d – a – b - c)	2.2.7.2.1.02.06	23.254.597.550,27	28.961.267.542,80

Fonte: e-Fisco



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Total (Benefícios Concedidos + a Conceder)

Em R\$

Denominação	Valor contabilizado		Variação
	31/12/2020	31/12/2021	
Receitas do Sistema Esperadas (próx 75 anos)	34.722.561.259,08	38.846.761.409,42	11,88%
Necessidade total futura (próx. 75 anos)	126.688.769.784,41	141.484.374.008,66	11,68%
Passivo Atuarial Total do Estado	-91.966.208.525,33	-102.637.612.599,24	11,60%

Fonte: e-Fisco

O rol de contas do grupo 2.2.7.2, ilustradas nos dois quadros anteriores, mostram um total de compromissos previdenciários de R\$ 141,48 bilhões para um período futuro de 76 anos. Há, em contrapartida, uma expectativa agora de consecução, no período, de R\$ 38,85 bilhões entre contribuições esperadas de servidores, da parte patronal e de compensação financeira no mesmo período. A diferença entre esses compromissos e recursos estimados resultou no valor de R\$ 102,64 bilhões, valor esse evidenciado na soma das duas contas designadas como “cobertura para insuficiência financeira”. É esta a expectativa de valor que o Estado terá de aportar, no período total de 76 anos adiante, para “fechar a conta”, sendo, por isso caracterizável como “passivo atuarial”.

Deve-se historiar que ao longo dos últimos nove anos o estado tencionou demonstrar seu passivo atuarial sob critérios variados. Isso é verificado no quadro abaixo:

Competência	Valor estimado para o déficit atuarial (75 anos)	Valor levado ao balanço patrimonial	Cenário nacional e critérios adotados pelo Estado para mensuração de valor em Balanço Patrimonial
2013	R\$ 44,06 bi	R\$ 44,06 bi	MPS admitia aplicar descontos de 6% relativos a compromissos futuros; Estado reproduzia 100% do déficit atuarial em seu BP
2014	R\$ 175,49 bi	R\$ 8,98 bi	MPS passou a determinar 0% de desconto para planos sem ativos garantidores; Estado, então, passou a utilizar critério alternativo (financeiro) para ilustração do passivo no BP
2015	R\$ 187,65 bi	R\$ 8,98 bi	Sem alterações ao anterior
2016	R\$ 193,69 bi	R\$ 8,99 bi	Sem alterações ao anterior
2017	R\$ 221,77 bi	R\$ 8,99 bi	Sem alterações ao anterior
2018	R\$ 244,85 bi	R\$ 66,53 bi	Estado volta a usar critério atuarial para ilustração do passivo no BP
2019	R\$ 249,95 bi	R\$ 67,52 bi	Sem alterações ao anterior (ainda não calculado o ganho econômico do Estado promovido pela EC 103/2019)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Competência	Valor estimado para o déficit atuarial (75 anos)	Valor levado ao balanço patrimonial	Cenário nacional e critérios adotados pelo Estado para mensuração de valor em Balanço Patrimonial
2020	R\$ 91,97 bi	R\$ 91,97 bi	Já quantificado o ganho econômico promovido pela EC 103/2019; Estado desmembra o passivo atuarial em civil e militar e volta a ilustrar 100% do déficit atuarial no BP (como fazia até 2013)
2021	R\$ 102,64 bi	R\$ 102,64 bi	Estado deixa de ilustrar saldos nas contas de provisões previdenciárias patrimoniais e converge saldos para a conta de padrão nacionalmente aplicada (de provisões matemáticas financeiras); na transferência de saldos, deixa de aplicar controle (segregação) entre saldos de provisões para os grupamentos civil e militar

Fonte: e-Fisco, Balanço Geral do Estado e Avaliações Atuariais (2013 e 2021)

Feito o histórico acima, somos de entendimento que o valor levado a balanço patrimonial espelha com maior fidedignidade o total de compromissos líquidos do sistema previdenciário estadual, quando comparado a anos anteriores, cabendo apenas a ressalva quanto a necessidade de retorno da segregação de passivos atuariais dos segmentos civil e militar.

Diante da inexistência de ativos garantidores³⁵ no FUNAFIN e no SPSM, o passivo atuarial culmina coincidindo com o déficit atuarial verificado na análise conjunta desses sistemas. Quanto ao FUNAPREV, os ativos garantidores atualmente em composição são espelhados em meio à coluna do Ativo no balanço atuarial do estado.

4.4 Cronograma de ações para a adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais e específicos

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN com o objetivo de padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, dar orientação e apoio à gestão patrimonial na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborar demonstrações contábeis consolidadas e padronizadas com base no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, assim como proporcionar maior transparência sobre as contas públicas, estabeleceu que cada Ente da federação divulgasse, até 30 de junho de 2012, um cronograma de ações para a adoção dos procedimentos contábeis Patrimoniais e Específicos que deveriam ser adotados até 2014. O estado, à ocasião, divulgou o referido cronograma junto à sua prestação de contas do exercício de 2011 (demonstrativo de atendimento à Portaria STN nº 828/2011) contendo ações e subações desdobradas. Posteriormente, a STN reformulou as exigências por meio da Portaria 548/2015, definindo ali um Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, contendo rol de subações cuja implantação era esperada e os prazos a elas aplicáveis.

³⁵ Conforme informado no item 4.2.1 deste relatório, em 2018 foi consumida a última parcela de ativos garantidores para o sistema de previdência.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O estado iniciou, então, desde 2013, projeto piloto de adequação da contabilização às novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público em algumas unidades gestoras do estado, pretendendo estendê-las ao restante de sua administração direta, autárquica, fundacional e estatais dependentes, a partir de janeiro/2014. Anualmente, em obediência a este PIPCP, o estado vem publicando o estágio de implantação dessas ações (quadro 95 do seu Balaço Geral).

Em 2021, não foi verificada modificação de “estágio concluído” em nenhuma das subações indicadas como “em andamento” ao final do exercício anterior. Inclusive há informação de afetação e até de paralisação de três subações por razões relacionadas ao distanciamento social decorrente da pandemia SARS COVID 19.

A prestação de contas de 2021 informa, assim, que das 55 (cinquenta e cinco) subações consignadas, 46 (quarenta e seis) foram concluídas e 9 (nove), ou seja, 16,36%, com efetivação ainda não inteiramente concluída, permaneciam em andamento em 31/12/2021, sendo estas nove resumidas no quadro a seguir:

Subação	Estágio	Prazo Final
Desenvolver sistema de registro de direitos por competência	Paralisado	Dez/18
Implantar sistema de Créditos a Receber	Paralisado	Dez/19
Integrar o SCR ao e-Fisco	Paralisado	Dez/19
Registrar os bens móveis, imóveis e intangíveis do Estado	Em andamento	Jan/19
Implantar sistema de gestão do patrimônio e materiais de acordo com às NBCASP	Em andamento	Dez/18
Integrar o sistema de gestão do patrimônio e materiais ao sistema e-Fisco	Em andamento	Jan/19
Registro de depreciação dos bens móveis e imóveis	Em andamento	Jan/19
Registro de amortização dos bens intangíveis	Em andamento	Jan/19
Implantação do sistema de gestão administrativa do Estado (PE Integrado) com rotina de depreciação e amortização.	Em andamento	Jan/19

Fonte: Balanço Geral do Estado (Demonstrativo de Implantação das Novas Regras Contábeis Aplicadas ao Setor Público, fls 508 a 510).

Quanto a tais descumprimentos, permanece em vigor norma inserida no § 2º do art. 1º da Portaria STN nº 548/2015, segundo a qual “a STN *poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento ao disposto no § 1º deste artigo*”. Até o encerramento do exercício de 2021, contudo, não foi aplicada pela STN a sanção advertida na norma.



5 Gestão Fiscal

A responsabilidade na Gestão Fiscal pressupõe a ação planejada e transparente na gestão dos recursos públicos, visando ao equilíbrio das contas públicas. Nesse intuito, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, denominada usualmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu um conjunto de normas de finanças públicas e limites a serem observados pelos chefes dos Poderes e Órgãos nela mencionados.¹

Dentre os instrumentos de transparência na gestão fiscal encontram-se:

- a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, demonstrativo que consolida resultados dos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo, neste compreendido o Tribunal de Contas), além do Ministério Público, previsto no artigo 165, § 3º, da Constituição Federal, de elaboração e publicação bimestral pelo Poder Executivo (arts. 52 e 53 da LRF);
- b) o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, demonstrativo elaborado por cada um dos titulares dos Poderes e Órgãos referidos no art. 20 da LRF, emitido ao final de cada quadrimestre, conforme art. 55 da referida Lei.

O RREO é publicado, portanto, em peça única (para todo o estado) a cada bimestre. Já os RGFs, em número de cinco no estado, a cada quadrimestre, a saber: o do Poder Executivo²; o do Poder Judiciário³; o do Ministério Público Estadual; o da Assembleia Legislativa do Estado e, por fim, o do Tribunal de Contas do Estado⁴, considerados estes dois órgãos do Poder Legislativo.

Os referidos relatórios devem ser publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre/quadrimestre, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, conforme estabelecido nos arts. 52 e 54 da LC federal nº 101/2000 e reproduzido no 7º da Resolução TC nº 20/2015.

A mesma Resolução TC nº 20/2015 regulamentou que a obrigação de remessa desses relatórios ao Tribunal de Contas de Pernambuco pelos seus jurisdicionados é satisfeita e deve ser efetuada mediante o seu envio eletrônico ao SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais – segundo os modelos estabelecidos pela STN, conforme se depreende da leitura do art. 10 “caput” e § 1º da referida. A data de envio é considerada a data de homologação ocorrida pelo sistema. O acompanhamento dessas publicações, bem como dos registros de homologação no SICONFI, permitiram constatar que foram observados os respectivos prazos legais.

¹ Poder Executivo, Poder Legislativo, neste abrangido o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

² Comporta toda a Administração Direta (Secretarias), inclusive fundos estaduais a ela submetidos (como o FES), além de fundações, autarquias e estatais dependentes.

³ Além da Unidade Gestora Tribunal de Justiça de Pernambuco (070001) comporta também o fundo FERM (Fundo Especial de Reaparelhamento do Poder Judiciário), que funciona como UG 070002.

⁴ Além da UG 020001 (TCE-PE), estão abrangidos também os resultados da UG 820101 (ECPBG).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Dentre outros demonstrativos, o RREO contempla ainda dois relatórios específicos voltados às áreas de Educação e Saúde, os quais, além de publicados, são também destinados a envio a sistemas de informações específicos. No caso, o Demonstrativo de Receita de Despesas com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o Demonstrativo de Receitas Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Ações e Serviços de Saúde são enviados eletronicamente aos sistemas SIOPE e SIOPS, respectivamente⁵. A Resolução TC nº 20/2015, de forma similar, considerou como data de envio ao TCE aquela em que tenham sido encaminhados aos respectivos sistemas, aos quais esse Tribunal tem acesso. Ressaltamos que esses dois demonstrativos serão objeto de análise em capítulos específicos deste relatório, a exemplo dos demonstrativos de educação e saúde (abordados nos capítulos 6 e 7 deste relatório).

Por sua vez, as Leis Complementares federais nº173/2020 e 178/2021 promoveram modificações na redação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a suprir algumas lacunas que davam margem a divergência de interpretação entre Tribunais, bem como a oferecer novo prazo de ajustamento aos limites percentuais nesta definidos.

Também são objeto de análise adicional em outros capítulos alguns itens percorridos em Gestão Fiscal, a exemplo da dívida estadual, cuja composição e análise pormenorizada é verificada no item 4.3.2 do capítulo Gestão Financeira e Patrimonial.

De início será abordada a **Receita Corrente Líquida (RCL)** de 2021 do estado de Pernambuco. Em seguida, serão reproduzidos os principais demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que se utilizam da RCL como parâmetro para indicadores percentuais. Por fim, serão enfocados, dentro dos conceitos de Resultado Nominal e Primário, os valores disponibilizados pelo estado em meio ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e ao Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496/1997), assumido pelo estado ante a União, bem como outros indicadores constantes do referido Programa.

5.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida do estado apurada no exercício de 2021 foi de R\$ 31.342.387.716,05 (R\$ 31,34 bilhões), tendo sido verificada uma variação positiva de R\$ 4,1 bilhões (15,06%) quando comparada a 2020, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 27.238.978.598,44 (R\$ 27,24 bilhões).

O quadro a seguir ilustra comparativo dos itens integrantes do cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, frente ao resultado do exercício anterior:

⁵ <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/siops> e <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Em R\$

Especificação	Jan a dez de 2020 (B)	Jan a dez de 2021 (A)	% crescimento (A/B)
RECEITAS CORRENTES (I)	37.337.906.210,54	43.710.238.062,10	17,07%
Receitas Tributárias	21.427.488.393,03	25.443.420.593,59	18,74%
Receita de Contribuições	1.623.722.708,38	1.850.884.910,83	13,99%
Receita Patrimonial	215.143.691,62	1.014.481.400,97	371,54%
Receita Agropecuária	843.116,46	2.317.527,29	174,88%
Receita Industrial	261.674,68	610.342,67	133,24%
Receita de Serviços	121.479.847,43	127.985.552,85	5,36%
Transferências Correntes	13.151.131.220,57	14.213.397.878,68	8,08%
Outras Receitas Correntes	797.835.558,37	1.057.140.395,22	32,50%
DEDUÇÕES (II)	10.098.927.612,10	12.367.850.886,05	22,47%
Transferências Constitucionais e Legais	4.892.912.431,55	5.893.123.841,45	20,44%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	1.204.472.891,16	1.368.133.495,80	13,59%
Compensação Financeira entre R.Prev.	16.288.520,24	39.814.980,14	144,44%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	3.985.253.769,15	5.066.778.568,66	27,14%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	27.238.978.598,44	31.342.387.716,05	15,06%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2020 e 2021

A primeira verificação obtida do quadro acima foi o aumento nos valores de todos os grupos de receitas e deduções, com destaque para os aumentos das receitas patrimoniais (371,54%), agropecuárias (174,88%) e industriais (133,24%). Das receitas patrimoniais, deve-se ressaltar que houve evento de ocorrência atípica no valor de R\$ 720 milhões decorrente do leilão dos direitos de exploração da Folha de Pagamento do Poder Executivo pelo prazo de cinco anos (jan/2022 a dez/2026), arrematado pelo Bradesco SA. O efeito de R\$ 720 milhões foi apropriado inteiramente no exercício de 2021, não tendo havido fato contábil equivalente desde 2017.

Dado que o ano de 2020 tomado acima como base de comparação foi marcado pela atipicidade da eclosão da pandemia SARS-COVID 19, é recomendável, excepcionalmente na presente análise de contas de governador 2021, realizar-se comparativo das contas do exercício sob análise (2021) também com as relativas ao ano de 2019, posto que este foi o exercício imediatamente inferior ao da eclosão da referida pandemia SARS-COVID 19. Isso porque em 2020 houve um volume adicional de R\$ 2,49 bilhões de Transferências Correntes recebidas da União, autorizados pela LC federal nº 173/2020 e outros dispositivos legais, como forma de compensação das perdas de arrecadação generalizada. No ano de 2021 sob análise já não foram identificados recebimentos residuais referentes a tais auxílios pontuais.

Assim efetuado, chega-se ao seguinte quadro comparativo 2019-2021:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Em R\$

Especificação	Jan a dez de 2019 (C)	Jan a dez de 2021 (A)	% crescimento (B/C)
RECEITAS CORRENTES (I)	35.547.429.213,88	43.710.238.062,10	22,96%
Receitas Tributárias	21.223.768.708,30	25.443.420.593,59	19,88%
Receita de Contribuições	1.649.046.568,60	1.850.884.910,83	12,24%
Receita Patrimonial	233.137.140,14	1.014.481.400,97	335,14%
Receita Agropecuária	1.102.347,75	2.317.527,29	110,24%
Receita Industrial	399.190,22	610.342,67	52,90%
Receita de Serviços	144.462.717,65	127.985.552,85	-11,41%
Transferências Correntes	11.230.391.896,09	14.213.397.878,68	26,56%
Outras Receitas Correntes	1.065.120.645,13	1.057.140.395,22	-0,75%
DEDUÇÕES (II)	10.207.129.748,66	12.367.850.886,05	21,17%
Transferências Constitucionais e Legais	4.892.949.024,66	5.893.123.841,45	20,44%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	1.242.748.744,51	1.368.133.495,80	10,09%
Compensação Financeira entre R.Prev.	31.835.376,60	39.814.980,14	25,07%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	4.039.596.602,89	5.066.778.568,66	25,43%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	25.340.299.465,22	31.342.387.716,05	23,69%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2019 e 2021

No quadro anterior (comparativo entre 2021 e 2020), já havia restado claro que a pandemia SARS-COVID 19 proporcionou, no ano de 2020, arrecadação atípica para algumas receitas classificadas segundo a origem, o que foi verificado sobretudo nas Receitas Patrimoniais, Agropecuárias e Industriais. Todavia, da análise do quadro acima (comparativo direto entre os anos de 2019 e 2021), conclui-se que as elevações relativas mais consideráveis, desconsiderada a pandemia, também foram em tais receitas, além das transferências correntes onde foi verificada a maior variação em valores absolutos (aproximadamente R\$ 3 bilhões).

Logo, quando efetuado comparativo entre os totais havidos em 2019 e 2021, tem-se um crescimento em valores nominais (a preços correntes, portanto) em 23,69% no período de dois anos, refletindo uma elevação superior à variação inflacionária ali verificada, o que indica crescimento real no período. Quando, por exemplo, é aplicado o IPCA⁶ como índice de atualização do período compreendido entre 01/01/2020 e 31/12/2021 (24 meses, portanto), tem-se que essa elevação nominal de 23,69% contempla um crescimento real de 6,89%, pois a variação do IPCA no conjunto dos dois anos alcançou⁷ 15,03%. Como a maioria dos índices que medem a variação inflacionária teve variações inferiores a 23,69%, observa-se uma elevação efetiva da

⁶ Índice de Preços ao Consumidor-amplio, calculado pelo IBGE.

⁷ Variação de 4,52% em 2020 e de 10,06% em 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

RCL no comparativo entre os anos de 2019 e 2021, qualquer que seja o índice a ser considerado⁸.

Relativamente aos maiores grupos de receitas segundo as origens, notadamente Receitas Tributárias e Transferências Correntes, verificam-se elevações maiores que a da inflação no biênio 2020-2021. A elevação de 19,88% trazida no quadro anterior para a linha “Receitas Tributárias” foi predominantemente vetorizada pelo crescimento da arrecadação de ICMS, a qual, isoladamente, alcançou 21,59% no período. Já com relação ao aumento de 26,56% veiculado no quadro anterior para a linha Transferências Correntes, o principal fator aí incidente decorre do aumento de 27,73% no valor recebido pelo Governo do Estado em 2021 a título de Fundo de Participação de Estados e do DF quando confrontado com o dado verificado no ano de 2019. Os percentuais de elevação de 21,59% e 27,73% são trazidos no item 4.1.1 deste relatório (capítulo de Gestão Financeira e Patrimonial).

Portanto, vê-se que a arrecadação do estado não sofreu mais em 2021 reflexo negativo significativo advindo da pandemia SARS COVID 19, com sinais de recuperação pós-pandemia já consolidados.

Comparativo com outros estados

Para fins de contextualizar a variação verificada no estado em 2021, ilustramos no quadro a seguir a RCL a preços correntes (em valores nominais) dos três maiores estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) no referido exercício, bem como, adicionalmente, reproduzimos as RCLs de dois estados com RCL de ordem de grandeza aproximada à de Pernambuco (Goiás e Santa Catarina), e, por fim, as dos estados de São Paulo e Roraima, respectivamente, os estados de maior e de menor Receita Corrente Líquida da federação. Os dados reproduzidos abaixo ilustram a evolução da RCL, em valores nominais, nesses sete estados na série histórica de 2017 a 2021.

Receita Corrente Líquida de estados - Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA		RR	SP	GO	SC
2017	17,76	21,51	29,93		3,20	151,56	21,03	21,13
2018	19,19	23,13	31,98		3,59	159,21	21,29	22,77
2019	20,88	25,34	34,52		4,19	160,44	24,54	25,09
2020	22,03	27,24	37,88		4,33	162,60	26,35	26,86
2021	25,17	31,34	45,44		5,54	197,08	31,54	31,05

Fonte: Portais da transparência dos estados.

De modo geral, vê-se que as receitas correntes líquidas dos estados tiveram considerável elevação em 2021 em comparação com a do ano anterior (2020), variação essa, em todos os casos acima, superior à da inflação medida pelo IPCA.

⁸ Nessa aferição, foram desconsiderados os índices IGP-m e IGP-DI, que refletem a variação do dólar americano sobre o Real brasileiro em proporção significativamente maior que quaisquer outros custos nacionais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Nesse comparativo de 2021 frente a 2020, tem-se que a variação ocorrida no estado de Pernambuco (15,05%) foi inferior às de quase todos os estado da amostra, como no caso do estado da Bahia (19,96%), de Goiás (19,70%), Santa Catarina (15,60%), São Paulo (21,21%) e Roraima (27,94%), sendo superior apenas à experimentada pelo estado do Ceará (14,25%). No intervalo histórico dos últimos cinco exercícios, o crescimento em valores nominais da RCL de Pernambuco (45,70%) se revelou superior, dentro dessa amostra, ao de São Paulo (30,03%) e do Ceará (41,72%) apenas, sendo inferior aos verificados no estado da Bahia (51,82%), de Goiás (49,98%), Santa Catarina (46,95%) e Roraima (73,13%) no mesmo período.

A análise acima se prende apenas ao comportamento do valor nominal da RCL. Para fins de uma contextualização mais ampla de contas estaduais, é necessário confrontar o comportamento da RCL com o de outros indicadores, notadamente o relativamente às dívidas estaduais, como mais adiante será expresso, bem como com o potencial de arrecadação de financiamentos nos últimos anos entre os referidos estados.

Não se deve perder de vista o contexto do estado na Região Nordeste e desta região, como um todo, frente às demais da região. Esse contexto fica evidenciado quando relativizada a RCL dos estados da amostra com as respectivas populações. Através do quociente “RCL/(população X 1000)”, por exemplo, tem-se que Pernambuco, ao obter o resultado de 3,24, manteve em 2021 situação mais favorável que às dos estados da Bahia (3,03) e do Ceará (2,72), porém menos favorável que os quocientes de São Paulo (4,22), Goiás (4,38), Santa Catarina (4,23) e Roraima (8,49). O posicionamento acima de Pernambuco, mais favorável no cotejo com estados do Nordeste, e menos confortável que os estados das demais regiões do país, é próxima à verificada se efetuada nova análise, por exemplo considerado o PIB per capita dos mesmos estados/regiões.

5.2 Disponibilidade de Caixa

A Lei de Responsabilidade Fiscal contempla, entre as publicações exigidas ao administrador público, o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar⁹, que objetiva que o administrador dê transparência às disponibilidades financeiras de final de exercício e apure, em meio a esta, a parcela comprometida imediatamente, como valores inscritos em Restos a Pagar e outros compromissos registrados no Passivo Financeiro¹⁰ do estado. A diferença obtida com este cálculo, por fim, indica o montante caracterizável como “suficiência financeira”, a qual é ilustrada nos quadros 61 do Balanço Geral do Estado (a do estado, como um todo, vista no demonstrativo consolidado de todos os Poderes) e no quadro 62 (onde é vista a parcela da suficiência financeira que cabe apenas ao Poder Executivo).

⁹ A vinculação das disponibilidades de caixa aos Restos a Pagar somente foi construída no demonstrativo a partir do exercício de 2015, ocasião em que os dois demonstrativos foram agrupados em uma peça única. À ocasião, a coluna “Obrigações Financeiras” foi seccionada em três subcolunas, das quais duas pertinentes a Restos a Pagar e outra relativa a “demais obrigações financeiras” (trata, essa última, de outros itens do Passivo Financeiro do estado).

¹⁰ Embora tenha sido transposto para um quadro auxiliar do Balanço Patrimonial pela nova Contabilidade Pública (que privilegiou o conceito de Ativo Circulante), o Passivo Financeiro continua registrando as obrigações de natureza extraorçamentária, tais como consignações em folha, e continua evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O quadro 61, referente às disponibilidades líquidas consolidadas (de todos os Poderes), “parte” das disponibilidades brutas (espelhadas em Caixa e Equivalentes de Caixa), traz como deduções as Obrigações Financeiras (verificadas em meio a contas do Passivo Financeiro), ilustrando, em seguida, na coluna “g”, o total de disponibilidades antes das inscrições dos Restos a Pagar não Processados, as quais são afetadas simultaneamente por empenho e liquidação no exercício para ao final, na coluna “i”, trazer o total de disponibilidades orçamentárias residual que chegou a ser afetado também por empenhos não sucedidos no exercício pela liquidação. O quadro 61, referente às disponibilidades líquidas consolidadas (todos os Poderes), é transcrito a seguir:



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Em R\$

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras			Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados) (g)= (a-(b+c+e))	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício (h)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (i = g - h)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)				
Total dos Recursos Não Vinculados (I)	3.074.957.555,81	45.997.094,09	571.239.383,72	1.070.994.527,97	1.386.726.550,03	-	1.386.726.550,03
Recursos Ordinários	1.763.818.319,75	38.171.229,87	519.381.631,26	1.070.994.527,97	135.270.930,65	-	135.270.930,65
Outros não Vinculados	1.311.139.236,06	7.825.864,22	51.857.752,46	-	1.251.455.619,38	-	1.251.455.619,38
Total dos Recursos Vinculados (II)	3.235.925.994,76	35.193.807,33	359.585.972,57	97.433.696,49	2.743.712.518,37	418.381.525,97	2.325.330.992,40
Receitas de Impostos e Transf. Impostos - Educação	394.645.572,92	3.052.244,73	62.287.765,92	-	329.305.562,27	329.305.562,27	-
Transferências do FUNDEB	334.607.317,10	1.599.704,81	27.563.138,05	-	305.444.474,24	33.512.866,87	271.931.607,37
Outros Recursos Destinados à Educação	314.291.617,90	397.705,78	9.384.340,54	-	304.509.571,58	33.312.176,67	271.197.394,91
Receitas de Impostos e Transf. de Impostos - Saúde	234.361.043,17	12.353.786,69	64.937.564,98	-	157.069.691,50	9.770.077,22	147.299.614,28
Outros Recursos Destinados à Saúde	842.728.389,33	6.013.236,49	175.068.175,26	-	661.646.977,58	12.480.842,94	649.166.134,64
Recursos Destinados à Assistência Social	5.076.969,16	5.863.738,00	893.678,93	86.026,00	-1.766.473,77	-	-1.766.473,77
Recursos destinados ao RPPS - Plano Previdenciário	-	-	-	-	-	-	-
Recursos destinados ao RPPS - Plano Financeiro	24.105.245,93	5.448,89	644.231,08	97.347.670,49	-73.892.104,53	-	-73.892.104,53
Recursos de Operações de Crédito (exceto Educação e à Saúde)	282.358.737,72	669.229,39	8.018.068,16	-	273.671.440,17	-	273.671.440,17
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	18.026.531,44	-	-	-	18.026.531,44	-	18.026.531,44
Outras Destinações Vinculadas de Recursos	785.724.570,09	5.238.712,55	10.789.009,65	-	769.696.847,89	-	769.696.847,89
TOTAL (III) = (I + II)	6.310.883.550,57	81.190.901,42	930.825.356,29	1.168.428.224,46	4.130.439.068,40	418.381.525,97	3.712.057.542,43

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE (quadro 61).

Nota: As colunas “d” e “f” do quadro 61 do BGE foram suprimidas por contemplarem valores iguais a zero ou que não impactaram o cálculo final da disponibilidade líquida.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O demonstrativo do ano de 2021 sob análise, diferentemente dos exercícios anteriores, traz os valores inscritos em Restos a Pagar não processados. Em razão disso, consta agora diferença entre os totais veiculados nas colunas “g” e “i”.

A informação principal trazida pelo demonstrativo acima retratado é de que o estado detinha ao final de 2021 uma disponibilidade financeira de R\$ 6.310.883.550,57 (R\$ 6,31 bilhões; coluna “a”), mas que, após verificados os comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo; colunas “b”+“c”+“e”), no valor de 2.180.444.482,17 (R\$ 2,18 bilhões), e dos Restos a Pagar não processados (R\$ 418 milhões, coluna “h”), restava uma disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 3.712.057.542,43 (R\$ 3,71 bilhões), ilustrado na coluna “g”.

Este total líquido tem por objetivo dimensionar o saldo residual de recursos orçamentários líquidos de qualquer obrigação de dispêndio imediato, o que é aferido após deduzidas todas as obrigações de repasse incidentes diretamente sobre as disponibilidades brutas.

Quando decomposto por Poder, viu-se que, dos R\$ 3,71 bilhões de disponibilidades líquidas, a parcela de R\$ 3,23 bilhões (quadro 62) foi concentrada no Poder Executivo ao final de 2021. O demonstrativo tem maior significância em ano de final de mandato, no qual, segundo o art. 42 da LC Federal nº 101/2000, há necessidade de existência de valor positivo nesse cálculo final (suficiência financeira). De todo modo, para 2021, quando efetuados testes de auditoria sobretudo nas contas de Despesas de Exercícios Anteriores no início do ano de 2022, não se vislumbra possibilidade de o saldo de R\$ 3,23 bilhões estar inadequado a ponto ser revertido para valor negativo em testes de adequação de lançamentos contábeis.

Deve-se pontuar que o valor veiculado como disponibilidades líquidas deixou de reproduzir, neste exercício de 2021, os saldos contábeis existentes ao final do exercício na conta contábil 8.2.1.1.1.00.00, intitulada Disponibilidade por Destinação de Recursos, o que era verificado até o ano de 2020, o que indica modificação de metodologia de construção do demonstrativo neste ano de 2021.

Nota-se, assim, que o total de disponibilidades de caixa líquidas veiculado no demonstrativo consolidado do estado (R\$ 3.712.057.542,43) difere do total trazido em 31/12/2021 na referida conta (8.2.1.1.1.00.00), o qual alcançou R\$ 3.988.132.513,41. Viu-se, quanto a isso, que os valores trazidos como disponibilidades brutas, restos a pagar inscritos (tanto processados quanto não processados), de exercício de 2021 e anteriores, possuem, todos, respaldo em contas específicas no e-Fisco. Já o valor ilustrado como total da coluna Demais Obrigações Financeiras, que é advindo de extensa memória de cálculo cujo mapeamento ainda está em construção pela Secretaria do Tesouro Nacional, é que tornou o total do demonstrativo diferente do saldo final da conta 8.2.1.1.1.00.00.

Diante de verificação de modificação de metodologia pelo estado, solicitamos a memória de cálculo efetuada pelo Poder Executivo para construção do valor descrito na coluna de Demais Obrigações Financeiras.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epj/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Vimos, em paralelo, a orientação expedida pela STN contida no Manual de Demonstrativos Fiscais (11ª edição), válida para o exercício de 2021 sob análise, adiante reproduzida:

“04.05.05 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

DEMAIS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (e)

Identifica o total, em 31 de dezembro do exercício de referência, das obrigações financeiras, relativas à respectiva vinculação, que deveriam ter sido executadas orçamentariamente, mas não transitaram por essa execução e, consequentemente não foram inscritas em restos a pagar. Como exemplo, temos os salários devidos e não empenhados, as obrigações com fornecedores que foram liquidadas de fato (com a mercadoria entregue, por exemplo), mas que não foram empenhadas, e as contribuições patronais devidas e não empenhadas. Nessas situações, a partir do momento em que ocorre uma renegociação desses débitos, normalmente com a aprovação da casa legislativa, essas obrigações não são mais devidas integralmente no exercício, mas de forma parcelada, não podendo comprometer a disponibilidade de um exercício somente. Dessas renegociações, somente seriam computadas as parcelas em atraso que não foram executadas orçamentariamente. Também deverão ser identificados nesta coluna os passivos referentes aos valores restituíveis (depósitos e consignações, por exemplo) cujos valores correspondentes aos ativos tenham sido considerados como disponibilidade de caixa.”

A leitura da orientação acima permite o entendimento inicial de que o demonstrativo admite levantamento extracontábil do total a ser levado em consideração na publicação da coluna “Demais Obrigações Financeiras”. Isso porque, além de se referir às contas de valores restituíveis (codificadas no e-Fisco nas contas contábeis iniciadas por 2.1.8.8 e 2.2.8.8), a orientação acima também faz expressa menção a fatos que seriam desprovidos de contabilização orçamentária (“salários devidos e não empenhados”, “obrigações com fornecedores não empenhadas” etc.). Por essa ótica, percebe-se que não há expectativa de que o saldo final no demonstrativo coincida com o total da conta 8.2.1.1.1.00.00, o que reforça o caráter fiscal do demonstrativo.

Todavia, consultando o mapeamento mais recente efetuado pela STN para a construção do demonstrativo (publicado em junho/2022, portanto não disponível ao estado quando do encerramento de contas 2021), vê-se que já existe a pretensão de que tais omissões de contabilização orçamentária sejam sujeitas a lançamento de ajuste oportuno em conta de controle (prevista no plano de contas nacional iniciadas por 8.6.3.2.1 “Controle de Obrigações sem Autorização Orçamentária para Fins da LRF”.

Diz-se que esse conceito “está em construção” pela STN porque o mesmo mapeamento disponível para o ano de 2021 sob análise ainda não fazia menção a tal conta contábil, o que recomenda que a análise do demonstrativo, mais do que esperar correspondência de valores na coluna final de disponibilidades líquidas com determinada conta contábil, busque apontar se há ou não suficiência de valores após descontadas as obrigações imediatas, em ordem de grande aproximada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

No caso concreto, entendemos não restar dúvida de que houve suficiência de disponibilidades orçamentárias ao final do exercício. Isso porque foi verificado que entre os valores apontados na coluna “Demais Obrigações Financeiras” de fato constam os salários a pagar e as contribuições devidas a pagar (contas 1.1.1.1.1.01.91 e 1.1.1.1.1.03.91, respectivamente), além de valores restituíveis devidos (contas contábeis iniciadas por 2.1.8.8 e 2.2.8.8, de atributo “F”), deduzidos das disponibilidades extraorçamentárias.

Para 2022 (que contempla final de mandato), recomenda-se que o Poder Executivo siga o mapeamento disponibilizado pela STN em seu sítio eletrônico.

Disponibilidades orçamentárias do estado (posição consolidada) no controle de fontes

Realizada a segregação acima, entre o total de disponibilidades líquidas de caixa e os valores trazidos na conta contábil 8.2.1.1.1.00.00, necessário informar o valor trazido pela Contabilidade estadual na referida conta contábil ao final do exercício. Quanto a isso, o valor trazido na conta de controle 8.2.1.1.1.00.00 alcançou, em 31/12/2021, R\$ 3.988.132.513,41 (R\$ 3,99 bilhões, aproximadamente), como adiante discriminado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Quadro Resumo de Disponibilidades do Estado em 31/12/2021, por fontes de recursos – Em R\$

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Ordinários (101)	89.891.362,42	54.193.710,63	18.378.338,65	14.808.155,90	351.429.815,28	47.136.499,77	575.837.882,65
Convênios a fundo perdido (102)	-	-	-	-	656.127.823,45	27.222.007,60	683.349.831,05
Operações de Crédito (103)	-	-	-	-	42.068.415,96	-4.577.275,43	37.491.140,53
Diretamente Arrecadados (104)	3.377.625,33	56.394.554,21	-	5.026.188,53	9.522.574,43	-1.865.262,33	72.455.680,17
Recursos do Salário-educação (105)	-	-	-	-	62.867.964,34	-	62.867.964,34
Recursos do INDESP (108)	-	-	-	-	4.102.472,92	-	4.102.472,92
Recursos do FUNDEB (109)	-	-	-	-	272.123.503,72	-191.896,35	271.931.607,37
Recursos do FAPRE (115)	-	25.690.470,33	-	-	9.316,34	85,00	25.699.871,67
Recursos do FECEP (116)	-	-	-	-	98.052.804,77	-70.306.991,05	27.745.813,72
Recursos da CIDE (118)	-	-	-	-	-	-16.237.408,16	-16.237.408,16
Conta Única – Proj Resp Social (119)	-	-	-	242.787,00	444.371.428,25	-28.571.930,03	416.042.285,22
Conta Única p/ Modern.Adm.do Sistema (120)	-	30.163.408,83	-	-	393,66	-	30.163.802,49
Alien. de Outros Ativos -Direta (121)	-	2.731.007,44	685.715,22	13.746,39	10.970.140,62	-3.228,62	14.397.381,05
Recursos do FECSE (123)	-	-	-	-	3.097.020,49	-	3.097.020,49
Recursos do FERM - TJPE (124)	-	-	123.610.805,61	-	-74.608,26	-	123.536.197,35
Recursos do FAAF (125)	-	-	-	-	4.455.438,46	-	4.455.438,46
Compens. Financ. Rec Hídricos (126)	-	-	-	-	23.271.927,67	1.051.332,98	24.323.260,65
Compens. Financ Rec Minerais (127)	-	-	-	-	10.811.459,98	-1.668,89	10.809.791,09
Comp. Fin. Rec Fundo Petróleo (128)	-	-	-	-	77.514.519,62	-1.206.367,27	76.308.152,35
Oper. de crédito multissetoriais (140)	-	-	-	-	236.468.422,85	-678.271,68	235.790.151,17
Recursos SUS Excl. Convênios (144)	-	-	-	12.695,17	1.979.731,75	636.137.337,22	638.129.764,14
Recursos do FEV(145)	-	-	-	-	2.138.350,27	-	2.138.350,27



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Recursos do FUNPEPE (150)	-	-	-	-	25.243.072,07	-	25.243.072,07
Recursos Oriundos de Depós Jud e Adm de PE (151)	-	-	-	-	213.051.934,75	-	213.051.934,75
Recursos do Fundo INOVAR-PE (152)	-	-	-	-	49.469.487,24	-	49.469.487,24
FUNPGE (153)	-	-	-	-	11.688.639,91	-	11.688.639,91
Recursos do FDISPPE (154)	-	-	-	1.257.449,33	-	-	1.257.449,33
Recursos do FAMAC (155)	-	-	-	-	2.933,10	-	2.933,10
Recursos do FUNSEG (157)	-	-	20.475.335,50	-	-	-	20.475.335,50
Recursos do FET/PE (158)	-	-	-	-	1.416.824,00	-	1.416.824,00
Recursos do FUNREPOL (159)	-	-	-	-	8.377.745,92	-	8.377.745,92
Recursos do FESPDS (160)	-	-	-	-	85.817.979,70	-	85.817.979,70
Ressoc, Repressão à Criminalidade e Violência (161)	-	-	-	-	49.552.176,84	-	49.552.176,84
FEEC - (Enfrentamento ao Coronavírus (163)	-	-	-	-	7.989.914,77	-	7.989.914,77
Recursos da LC 173/2020, Art. 5º, Inciso I - (164)	-	-	-	-	212.569,85	-	212.569,85
Recursos da LC 173/2020, Art. 5º, Inciso II - (165)	-	-	-	-	14.910.797,35	-14.910.797,35	0,00
Recursos da Lei Federal nº 14.017/2020 (166)	-	-	-	-	299.732,87	-	299.732,87
Recursos Transferências Recebidas – Adm. Dir (172)	-	-	-	-	12.179,85	35.923,46	48.103,31
Recursos Próprios – Adm. Indir (241)	-	1.856.822,10	-	-	116.726.444,48	-95.408.957,73	23.174.308,85
Convênio a Fundo Perdido (242)	-	-	-	-	1.619.982,03	2.141.519,72	3.761.501,75
SUS (exclusive convênios) (244)	-	-	-	-	-801.155,68	55.155.942,66	54.354.786,98



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
FDS – Adm. Indireta (245)	-	-	-	-	1.738.059,05	-230.012,01	1.508.047,04
FURPE (246)	-	-	-	-	-74.620,64	933.628,51	859.007,87
Funcultura - Adm. Indireta (248)	-	-	-	-	1,90	20.871.415,95	20.871.417,85
Outras Transfer. Voluntárias (250)	-	-	-	-	-	3.749,75	3.749,75
Alienação de Outros Ativos (251)	-	13.320,00	-	-	-31.672,89	3.658.903,28	3.640.550,39
Recursos para Aumento de Capital - Diversos (255)	-	-	-	-	-4.827.463,13	-1.702.069,89	-6.529.533,02
Recursos para Aumento de Capital Ambiental (261)	-	-	-	-	75.727.326,12	2.947.588,15	78.674.914,27
Recursos vinculados ao RPPS - - FUNAPREV (265)	-	-	-	-	-	53.961.451,88	53.961.451,88
Recursos vinculados ao SPSM (266)	-	-	-	-	-	-24.731.661,32	-24.731.661,32
Rec Ord. Oriundos FES-PE (271)	-	-	-	-	-1.803.223,92	-18.953.155,11	-20.756.379,03
Total	93.268.987,75	171.043.293,54	163.150.194,98	21.361.022,32	2.967.628.582,11	571.680.432,71	3.988.132.513,41

Fonte: Conta 8.2.1.1.1.00.00, no sistema e-Fisco (exercício de 2021).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

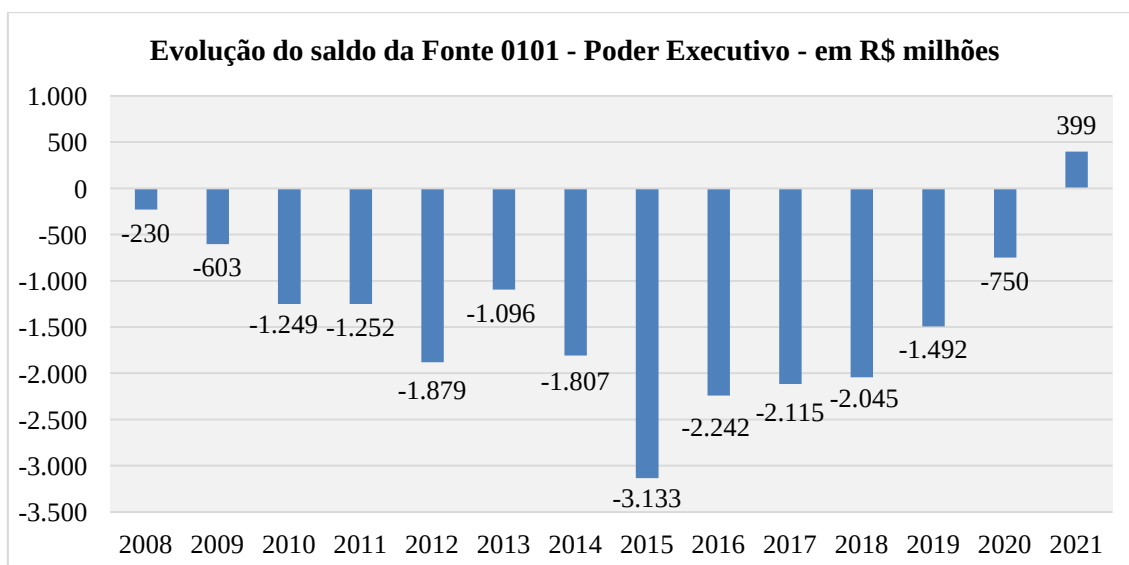
A soma dos saldos da conta 8.2.1.1.1.00.00 (recursos orçamentários por fonte), constantes **apenas do Poder Executivo** (soma das colunas “administração direta” e “administração indireta”) no quadro acima alcança R\$ 3.539.309.014,82. Observa-se, assim, que a parcela atribuída ao Executivo representa a maior parte das disponibilidades líquidas de caixa (88,75%).

5.2.1 Disponibilidades líquidas na fonte Tesouro

Um elemento de caráter técnico que ainda sobreleva acompanhar diz respeito à inversão de saldos em contas de recursos orçamentários, por fontes, de algumas Unidades Gestoras do Poder Executivo, como ainda verificado na conta contábil 8.2.1.1.1.00.00.

Tal conta decompõe o total de disponibilidade por fonte de recursos. Os saldos de cada fonte aumentam (são creditados) quando da arrecadação da receita (nesse estágio é efetuada a indicação, com classificação contábil, da fonte conforme a sua origem). Por sua vez, esses saldos sofrem redução (são debitados) quando do empenho da despesa. A existência de saldos negativos em fontes de recursos informa que o estado, em algum momento, empenhou despesas (e não anulou até o final do exercício de 2021) informando fonte recursos diferentes das que deveriam ter sido atribuídas.

Verificou-se, contudo, nos últimos exercícios, um processo de retração nessa reversão de saldos. Historicamente, tem-se que o descontrole na informação de fontes foi verificado em maior proporção no Poder Executivo do estado, com agravamento entre os anos de 2008 e 2015, indicando, então, grave deficiência no controle de fontes. Todavia, como trazido em relatórios de contas de governo anteriores, houve retração desse movimento a partir de 2016, de forma progressiva, **de modo que ao final de 2021, o saldo final da fonte 101 no Poder Executivo do estado, enfim, já se apresentou positivo.** Isso é visualizado no quadro a seguir:



Fonte: e-Fisco 2008 a 2021 (conta contábil 8.2.1.1.1.00.00, com filtro na fonte “0101”)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Pode-se atribuir o movimento de retração dos saldos invertidos da fonte 0101 às mudanças de critério adotadas pelo Governo Federal quanto à classificação da capacidade de pagamento dos estados e municípios (CAPAG). A existência de saldos negativos entre os recursos não vinculados, a partir de 2017, passou a prejudicar a obtenção de novos empréstimos de origem interna e a obtenção de garantia da União em financiamentos externos, em razão da classificação atribuída a estados. Isso porque a existência de saldos invertidos de fontes de recursos (negativos) afeta o índice de liquidez, que é um dos três indicadores econômico-financeiros que constituem a classificação final CAPAG dos estados, conforme será pormenorizado no item 5.5.

Além da aferição efetuada aqui, restrita a fonte 0101, na qual o saldo final já não se encontra mais revertido (negativo) vê-se que perduravam, na posição 31/12/2021, 04 (quatro) fontes de recursos com saldo invertido dentre as 51 totais. A fonte 0266 (Recursos vinculados ao SPSM) é a que comporta o maior saldo contábil invertido (R\$ 25 milhões)¹¹.

Apesar do saldo final positivo da fonte 0101 no Poder Executivo, remanesçam ainda diversas unidades do referido Poder com apurações negativas, sendo o resultante final positivo em razão do elevado valor de saldo positivo verificado na unidade gestora 150102 (R\$ 1.277.034.786,85). Os saldos negativos com maior materialidade estão concentrados em três dessas unidades, como abaixo ilustrado:

Saldos Contábeis Invertidos de Disponibilidades e Total do Estado (Fonte 0101)

Em R\$

Código	Unidade Gestora	Valor
140101	Secretaria de Educação	-377.034.545,12
290101	Enc. Gerais – Recursos sob supervisão da SAD	-254.985.476,40
290301	Enc. Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ	-247.870.675,00
	Subtotal (I)	-879.890.696,52
	Outras UGs do Poder Executivo (II)	1.422.224,72
150102	SEFAZ-DAFE	1.277.034.786,85
	Total Poder Executivo (III) = I + II	398.566.315,05
	UGs Demais Poderes (IV)	177.271.567,60
	Total Estado (V) = III + IV	575.837.882,65

Fonte: e-Fisco, conta 8.2.1.1.1.00.00 (consulta seccionada por fontes).

A linha “Outras UGs do Poder Executivo” ilustra um somatório de saldos relativos a 115 Unidades Gestoras do Poder Executivo, parte delas com saldo credor, parte com saldo devedor (invertido).

¹¹ Conta contábil 8.2.1.1.1.00.00.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Na prática, valores líquidos de disponibilidades “negativos” significam o reflexo de práticas reiteradas em que o estado se utilizou de uma determinada fonte de recursos para processar despesas que, a rigor, deveriam se utilizar de fonte de recurso diversa. Numa situação ideal, em que houvesse controle rigoroso dos saldos de disponibilidades pelo estado, inexistiria qualquer saldo líquido negativo. Essas práticas reiteradas dataram predominantemente entre os anos de 2009 e 2015, período no qual o saldo invertido da fonte 0101 saltou de R\$ 230 milhões negativos para R\$ 3,13 bilhões.

Resumidamente, então, tem-se o saldo total de recursos orçamentários do estado ao final de 2021 (R\$ 3,988 bilhões) foi de fato ilustrado de forma global na sua contabilidade, havendo, ainda, alguns pontos de questionamento a que fontes de recursos este valor total discriminadamente estaria vinculado, em razão de deficiência de controles verificada prevalente entre os anos de 2009 e 2015.

5.2.2 Saldos de recursos desvinculados decorrentes da EC Federal nº 93/2016

A Emenda Constitucional Federal nº 93/2016 autorizou os estados a desvincularem de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% das receitas “relativas a impostos, taxas e multas” e “outras receitas correntes” (art. 76-A introduzido pela EC Federal nº 93/2016). Assim, trouxe o mecanismo da Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios (DREM), idealizado à semelhança do que já praticado pela União mediante a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Ao longo do exercício de 2021, o estado indicou que teria à disposição um montante total suscetível de desvinculação de fontes no total de R\$ 5.549.540.053,66, valor esse obtido da subtração da linha Base de Cálculo com a linha Base de Cálculo reduzida em função da DREM do Quadro 33 do Balanço Geral do Estado (Doc. 02, p. 327). Não há, todavia, no Balanço Geral do ano de 2021 informações de ocorrência de desvinculação de receitas segundo fontes de receitas autorizadas pela referida EC Federal nº 93/2016. Em contato com a Secretaria da Fazenda estadual, na data de 27/09/2022, recebemos a informação de que o estado, no ano de 2021 sob análise optou por não exercer a faculdade possibilitada pela referida Emenda, não vindo, em 2021, a desvincular da fonte de origem qualquer valor para processamento em fonte diversa, razão pela qual estaria justificada a omissão no seu Balanço Geral. .

Em testes efetuados junto ao e-Fisco não foram identificados eventos de remanejamento de fontes similares aos que foram efetuados em 2020.

5.3 Dívida Consolidada Líquida (limite geral < 200% da RCL)

Antes da indicação do cálculo da Dívida Consolidada do estado, necessário discorrer sobre a sua efetiva abrangência, especialmente diante do fato de que o termo “dívida consolidada” por vezes é interpretado ao senso comum como algo próximo ou coincidente a “dívida integral” ou a “dívida total”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A definição legal conferida ao tema denominado “dívida consolidada” teve registro desde a Lei Federal nº 4.320/64 e é atualmente encontrada no art. 29, inciso I da LC Federal nº 101/2000, que a caracteriza como o “*montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses*”.

Como se vê, a ideia de “conjunto de obrigações financeiras de longo prazo” depreendida da definição, no mínimo para os saldos devedores das operações de crédito assumidas pelos entes federativos, já permite inferir que a **dívida consolidada** compreende apenas **parte da dívida total do ente federativo**. E de fato, já na sua primeira menção em texto legal, na Lei Federal nº 4.320/64, o conceito da dívida consolidada foi posto como mutuamente excludente de outra espécie de dívida: a dívida flutuante.

No contexto histórico da Lei Federal nº 4.320/64, a dívida flutuante seria aquela decorrente da movimentação do Passivo Financeiro do ente federativo, enquanto a dívida fundada adviria da movimentação do Passivo Permanente. Já desde aí o senso comum de que a expressão “dívida consolidada” compreenderia a totalidade da dívida do ente federativo deve ser afastado.

Exemplos que ajudam a compreender esses dois grupos previstos na Lei Federal nº 4.320/64 são as consignações em folha de pagamento e as dívidas contratuais. No primeiro caso, os valores retidos em folha de pagamento pelo órgão público para repasse aos devidos credores que ainda estivessem pendentes desse recolhimento à data do fechamento do Balanço eram reconhecidos – e ainda o são – como **dívida flutuante**. Outro item também muito referenciado como enquadrado como dívida flutuante são os Restos a Pagar inscritos ao final do exercício. Por sua vez, a obrigação de pagamento, por este ente federativo, de financiamentos obtidos junto a instituições financeiras¹² era, e ainda permanece, reconhecida como dívida consolidada, à qual ainda é empregado o sinônimo de **dívida fundada**.

Esse contexto fez com que corriqueiramente se correlacionasse a dívida flutuante à dívida de curto prazo, enquanto a dívida consolidada, ou fundada, seria equiparada a uma dívida de longo prazo.

Com o advento da LC Federal nº 101/2000, houve um reposicionamento do termo “dívida consolidada” para fins de criação de um novo conceito, **para fins fiscais apenas**, denominado “dívida consolidada líquida”, decorrente do primeiro. Nesse diploma, o termo “dívida consolidada” permanece utilizado como sinônimo de “dívida fundada”, mas a sua amplitude foi adaptada ao que o legislador entendeu **possível e aplicável para os fins fiscais daquela lei, ali objetivados**. O demonstrativo da dívida consolidada, então, passou a compreender um rol específico de obrigações, não coincidente com o entendimento estritamente contábil até ali aplicado.

¹² À exceção dos financiamentos por Antecipação de receita Orçamentária (ARO), que necessariamente são de curto prazo e que tem liquidação necessária antes de encerrado o exercício social.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Como exemplo claro disso foi definido que, para efeitos do demonstrativo da dívida consolidada, somente seriam considerados os valores de títulos precatórios devidos pelo ente a partir de 05/05/2000 (data da publicação da LC Federal nº 101/2000). De efeito mais material do que isso foi deixar de incluir na amplitude da dívida consolidada o passivo atuarial do ente federativo, mesmo sendo evidente que há nele uma parcela incontroversa de exigibilidade aos entes federativos e que este se posiciona quase sempre em relevantes compromissos de longo prazo. Essas duas parcelas são evidenciadas à parte no demonstrativo, de forma expletiva (apenas realce), após o cálculo requerido no demonstrativo.

O legislador quis, ainda, aplicar sobre essa “dívida consolidada” algumas deduções de disponibilidades financeiras e valores a receber (bens e direitos, portanto), para fins de se calcular um novo conceito, de natureza fiscal, denominado “dívida consolidada líquida”.

Por tal razão, deve-se sempre advertir ao público que, matematicamente, a “dívida consolidada líquida” de um ente federativo é menor e está inserida dentro de sua “dívida consolidada”, bem como essa dívida consolidada é apenas parte da dívida total do mesmo ente federativo.

Em 2021, por exemplo, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do estado de Pernambuco alcançou R\$ 11,32 bilhões, calculada de sua dívida consolidada bruta de R\$ 16,95 bilhões, enquanto que a dívida total declarada pelo estado, no seu Balanço Patrimonial (disponibilizado no Quadro 13 do Balanço Geral do Estado, folha 181), perfaz R\$ 126,09 bilhões. Ao contrário do que se poderia supor, a maior razão da diferença entre a dívida total do estado, indicada na peça contábil Balanço Patrimonial, e a sua dívida consolidada não está em um item da dívida flutuante (Restos a Pagar, por exemplo), mas sim em item cuja essência também o posicionaria como dívida consolidada (o Passivo atuarial do estado), mas que o legislador preferiu afastar do cálculo da dívida consolidada prevista na LC federal nº 101/2000, o que deve ser compreendido segundo o contexto da edição da referida lei complementar.

Logo, **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.

Visto esse preâmbulo, passemos ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Estado de Pernambuco, pertinente ao RGF do 3º quadrimestre de 2021:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (resumo)

Em R\$

<u>DÍVIDA CONSOLIDADA</u>	SALDO EM 31/12/2021
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) (I)	16.953.181.379,32
Dívida mobiliária	—
Dívida contratual	16.637.382.659,23
Empréstimos	13.000.165.427,46
Internos	3.743.183.368,87
Externos	9.256.982.058,59
Reestruturação da Dívida dos Estados e Municípios	3.578.328.088,35
Financiamentos	—
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	58.889.143,42
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - vencidos e não pagos	315.798.720,09
Outras dívidas	—
(-) DEDUÇÕES (II)	5.627.570.672,22
Disponibilidades de Caixa	5.275.411.726,90
Disponibilidade de Caixa Bruta	6.286.778.304,64
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	(1.011.366.577,74)
Demais Haveres Financeiros	352.158.945,32
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) = (III) = (I) – (II)	11.325.610.707,10
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	31.342.387.716,05
(-) Transferências Obrigatórias da União Relativas a Emendas Individuais	6.218.171,00
RCL Ajustada para fins de Endividamento	31.336.169.545,05
% da DCL sobre a RCL Ajustada (Res. 43/01 do Senado Federal)	36,14%
<u>OUTROS VALORES NÃO INTEGRANTES DA DÍVIDA CONSOLIDADA</u>	
Precatórios anteriores a 05/05/2000	—
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (não incluídos na DC)	—
Passivo Atuarial	102.637.612.599,24
Insuficiência Financeira	—
Depósitos e Consignações sem Contrapartida	1.514.074.408,11
RP Não Processados	418.381.525,97
Antecipação de Receita Orçamentária	—
Dívida Contratual da PPP	—
Apropriação de Depósitos Judiciais	313.352.112,02

Fonte: Quadro 58 do Balanço Geral do Estado 2021 (Doc. 02, pag 383).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os valores constantes do quadro acima informam que a dívida consolidada líquida do estado se encontra dentro do “limite geral de comprometimento”, que é de 200% da sua Receita Corrente Líquida, como definido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01. Este teto, definido logo após a LC Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) trata de “estoque” (saldo acumulado) máximo admitido para a dívida consolidada do ente da federação. O demonstrativo informa, adicionalmente, o tamanho do componente atuarial, que é ilustrado após o cálculo.

Segundo o demonstrativo, ao final do ano de 2021, a DCL estadual correspondia a 36,14% da RCL medida no referido exercício. O percentual abrigou uma significativa queda relativamente ao ano anterior (era de 48,06% ao final de 2020), em razão da confirmação de uma tendência também verificada na maioria dos estados da federação: a elevação significativa do montante de disponibilidades financeiras deixadas em caixa para o ano de 2022, decorrente de aumentos de arrecadação até certo ponto inesperados de ICMS e FPE em 2021. O crescimento de tais receitas favoreceu uma elevação da Receita Corrente Líquida em percentual superior ao da inflação. Some-se a isso, por fim, a baixa variação da cotação do Dólar Americano frente ao de Real brasileiro entre as datas de 01/01/2021 e 31/12/2021. Tais fatos em conjunto asseguraram a melhoria significativa do índice da DCL líquida em 2021 (comparativamente a 2020) em quase todos os estados da federação, como será verificado mais adiante em estudo da dívida de estados comparados.

De toda forma, tem-se que o estado de Pernambuco permaneceu na trajetória de recuo de sua dívida consolidada líquida, haja vista que ao final de 2019 e de 2020 esse percentual havia alcançado 52,33% e 48,06%, respectivamente.

Ainda com foco no estado, tem-se que a elevação da disponibilidade de caixa do estado ao final de 2021 confirma a tendência construída em exercícios anteriores. O montante de R\$ 6,31 bilhões culminou por reduzir significativamente a dívida consolidada líquida. Ao final de 2020, esse montante havia sido de R\$ 3,93 bilhões, após remontar a R\$ 2,4 bilhões em 2019.

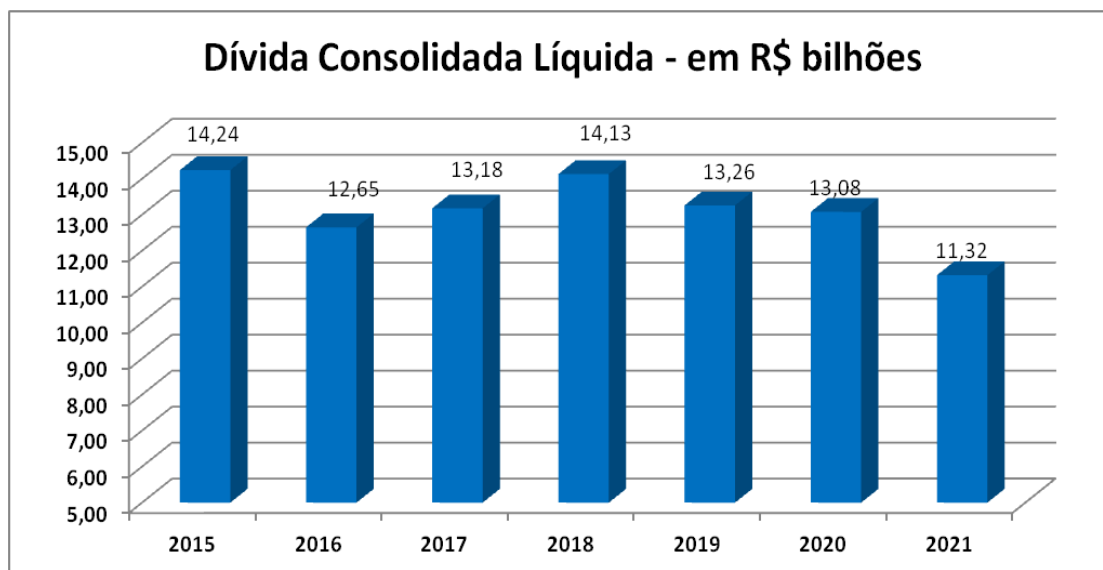
Numa série histórica de seis anos (2015 a 2021), a DCL estadual oscilou nos seguintes valores:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daef-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada; RGFs 3º quadrimestre 2015 a 2021.

Até 2020, o movimento de oscilação da dívida estadual¹³, na moeda brasileira, entre os exercícios, em razão de oscilações cambiais foi verificado também nos demais estados da Federação que têm volumes expressivos de financiamentos junto a instituições internacionais. Em Pernambuco, viu-se, na série histórica acima, que os anos de 2015 e de 2018 foram marcados por fortes desvalorizações do Real brasileiro (R\$) ante o Dólar americano (US\$), o que repercutiu diretamente na elevação da DCL do Estado de Pernambuco. Também ocorreu nova significativa desvalorização cambial em 2020, mas aí, particularmente, a elevação de disponibilidades financeiras cuidou de refrear a tendência de elevação da DCL que seria esperada. Finalmente para 2021, uma conjunção de fatores, como a continuidade de elevação do volume de disponibilidades financeiras (decorrente de arrecadação superior à esperada no início do ano), combinada com um baixo volume de captações no exercício (fator refreado pela nota CAPAG do Estado “C” até o final de 2021), cumprimento integral de amortizações previstas no exercício (e até mesmo liquidação antecipada de parcelas vencíveis em 2022 e 2023), bem como, por fim, uma valorização do Dólar americano frente ao Real brasileiro de apenas 7,39% no ano (inferior à inflação interna) produziu uma redução acentuada da Dívida Consolidada Líquida, de R\$ 13,08 bilhões para R\$ 11,32 bilhões (13,5% de redução a valor nominal e 21,4% a valores reais, após descontada a inflação interna).

A redução do percentual de comprometimento operado pela DCL verificada nos últimos seis anos (2016 a 2021), culminando com o percentual de 36,14% de comprometimento da RCL em 2021, representa um movimento de retorno a patamares percentuais existentes antes do período pré-Copa do Mundo FIFA, no Brasil, assim visto quando recuperados dados históricos daquele período. Em 2010, por exemplo, o

¹³ Um dos fatores que muito interferem no quantum da dívida para antes que detém contratos de financiamentos internacionais em valores relevantes, como se afigura o estado de Pernambuco, é a variação da cotação do dólar norte-americano (US\$) ante o real brasileiro (R\$) entre 01 de janeiro e 31 de dezembro. Quando essa variação é diminuta, a variação da dívida é, via de regra, definida em razão de componentes como volume de captação financeira e amortizações no exercício.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

percentual de comprometimento da RCL operado pela Dívida Consolidada Líquida era de 38,59% (alcançou 72,45% ao término de 2015).

A preços constantes, tem-se que a Dívida Consolidada Líquida foi reduzida efetivamente em 31,25% na série temporal compreendida entre o final de 2017 e o final de 2021, enquanto que a RCL teve crescimento real de 16,51% no período¹⁴, conforme verificado nos números-índices demonstrados no quadro a seguir:

Dívida Consolidada Líquida e da RCL entre 2017 e 2021

Em R\$ bilhões

Conceito	Critério	Valor ao final do exercício				
		2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	Publicado	13,176	14,134	13,258	13,081	11,326
	Atualizado a dez 2021	16,474	16,984	15,426	14,591	11,326
Número-índice		100,00	103,10	93,64	88,57	68,75
Receita Corrente Líquida (RCL) *	Publicado	21,512	23,132	25,340	27,222	31,336
	Atualizado a dez 2021	26,896	27,797	29,485	30,365	31,336
Número-índice		100,00	103,35	109,63	112,90	116,51
% da (DCL) sobre a (RCL)		61,25%	61,10%	52,32%	48,06%	36,14%

Fonte: (DCL e RCL “publicados”): Demonstrativo da Dívida Consolidada (RGFs 3º quadrimestre 2017 a 2021). * RCL Ajustada para fins de endividamento, a partir do ano de 2020.

Nota: O comparativo com DCL e RCL “atualizados” considera o valor histórico publicado, à data-base de 31/dez do ano em referência atualizado até 31/dez/21 pelo IPCA. O número-base de 100 foi aplicado ao primeiro ano do comparativo (2017), ao valor já atualizado.

Os números-índices foram construídos por esta equipe de auditoria, tendo por ano-base o de 2017 (aplicado a este o número-índice 100, à data-base 31/12/2017).

A redução do endividamento estadual no período, é verificada na redução do número-índice de 100 para 68,75 (redução real de 31,25%), enquanto o crescimento da RCL é visto na elevação do número índice correspondente, de 100 para 116,51.

Sempre deve-se frisar que a dívida consolidada do estado tem posicionamento histórico em percentual próximo a 50% da sua RCL e que a definição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, do limite geral de endividamento dos estados em 200% teve definição significativamente influenciada à época (2001) pelo fato de quatro estados da federação (SP, RJ, MG e RS) terem, já àquele momento, percentuais de endividamento próximos a esse cenário de 200% (dívida consolidada líquida equivalente ao dobro da receita corrente líquida anual).

De fato, a lei não cuidou de estabelecer limites percentuais diferenciados (subtetos) para os demais 23 estados, dentre os quais Pernambuco se inseria, com vistas a não expandirem seus endividamentos, restringindo-se apenas a limitar o volume de operações de crédito no exercício (16% da RCL) e o definir um volume máximo de capacidade de pagamento do estado (itens 5.4 e 5.5 deste Relatório). Prudente, de todo

¹⁴ Considerada a variação do IPCA nesse exame.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

modo, nesse cenário, que esse limite de 200% da RCL não venha a ser visto como “algo a ser perseguido no longo prazo”.

Deve-se ressaltar, por fim, que a análise do percentual DCL/RCL deve sempre ser contraposta a outras verificações. Uma delas, se as variações nela incorridas ocorrem em cenário de crescimento/retração da RCL após descontada a inflação do período. Outra, em razão de desvalorizações significativas da moeda num determinado exercício. E, principalmente, qual a margem de atuação orçamentária da gestão do estado após cumprido o cronograma de amortização e juros habituais dos financiamentos dentro do exercício.

Comparativo com outros estados

Apropriado cotejar a situação da Dívida Consolidada Líquida do estado ante as verificadas nos principais estados nordestinos e nos estados dotados de menor e maior RCLs da federação (exame comparado).

Efetuando-se, então, análise comparativa entre os três maiores estados da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), além de estados com tamanho de RCL assemelhado (Goiás e Santa Catarina), bem como com os estados brasileiros dotados, respectivamente, da maior e da menor Receita Corrente Líquida (São Paulo e Roraima), chega-se ao seguinte quadro comparativo:

Dívida Consolidada Líquida de Estados

Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA		RR	SP	GO	SC
2017	8,15	13,18	17,23		1,33	259,05	19,35	10,79
2018	10,96	14,13	20,49		1,17	277,74	19,63	21,16
2019	10,99	13,26	20,62		0,77	274,34	19,24	20,15
2020	11,97	13,08	21,00		0,58	272,48	19,59	19,02
2021	11,16	11,32	17,28		0,49	249,59	14,47	16,48

Fonte: Sítios eletrônicos dos estados e/ou das respectivas secretarias de fazenda

O quadro acima informa que, 2021 foi um ano de redução da Dívida Consolidada Líquida para todos os estados da amostra. Regra geral, as disponibilidades de caixa líquida mais acentuadas que as correspondentes verificadas ao final de anos anteriores propiciaram um recuo significativo das dívidas consolidadas líquidas. A redução da DCL de Pernambuco frente ao ano anterior, em 13,46% a valores nominais, se revelou mais expressiva que à do Ceará (6,77%), à de São Paulo (8,40%) e à de Santa Catarina (13,35%), tendo sido menos significativa que as experimentadas pelos estados de Roraima (15,52%), Bahia (17,71%) e Goiás (26,14%) na presente amostra. Deve-se ressaltar que a queda efetiva dos endividamentos foi ainda mais acentuada quando a esses percentuais é aglutinado o valor da variação inflacionária do exercício (de 10,06%, medida pelo IPCA).

Já no comparativo dos últimos cinco exercícios (2017 e 2021), verificou-se que a redução da DCL de Pernambuco, a valor nominal, de 14,11%, só não foi mais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

representativa na amostra que as verificadas por Goiás e por Roraima, sendo verificado que alguns estados da amostra, como Ceará e Santa Catarina observaram elevação de endividamento a valores nominais no cotejo entre esses anos extremos. Confirmando a tendência construída já há alguns anos, tem-se que a DCL de Pernambuco caminha para deixar de ser, em valores brutos, a segunda maior do Nordeste e se tornar a terceira, posição tradicionalmente ocupada pelo Ceará¹⁵.

No cenário nacional, Pernambuco ocupa a 14ª posição no ranking de DCL/RCL dos estados brasileiros¹⁶, devendo-se reiterar sempre que no país há dois blocos distintos de estados no que tange ao endividamento interno, sendo o primeiro bloco formado por RJ, RS, MG e SP (as maiores relações DCL/RCL), sendo as demais 23 integrantes do segundo bloco.

Conclusivamente, então, tem-se que, para o Estado de Pernambuco, o ano de 2021 caracterizou-se pelo expressivo recuo da Dívida Consolidada Líquida.

5.4 Operações de crédito no exercício (limites anuais de operações)

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, além do já estabelecido, pelo art. 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, para o **estoque da dívida consolidada líquida** (200% da RCL), fixou um segundo limite a que são submetidos os estados e o DF relativo ao volume de operações de crédito internas e externas (financiamentos) **contraídas em cada exercício**, conforme previsto no art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Por esse dispositivo, ficou estabelecido que, em um exercício financeiro, o estado não poderá exceder o limite de 16% de sua RCL com operações de crédito internas e externas.

Este segundo limite, incidente sobre estados e o Distrito Federal, representa a preocupação de que entes federativos que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas **não venham a aproximar seus níveis de endividamento abruptamente dos 200% definidos como limite geral**.

O estado de Pernambuco, quanto a isso, efetuou operações de crédito que geraram recebimentos totais de R\$ 375.711.309,26 no exercício, o que representaria um percentual de 1,20% da RCL em 2021. Destes recebimentos, a parcela de R\$ 21.835.914,56, pertinente a recebimento do contrato BID Profisco II (identificador 4757 no e-Fisco), é sujeita a desconsideração do cálculo ao limite de 16% da RCL, nos termos da orientação expedida no Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela STN. Dessa forma, o valor líquido passou a ser de R\$ 353.875.394,70 (que representa 1,13% da RCL). Os dados são suficientes à conclusão de que o volume destas operações

¹⁵ Já em termos relativos, o endividamento do estado migrou, nos últimos cinco anos, de mais alto para o mais baixo entre os três maiores estados do Nordeste. Ao final de 2015, os percentuais de comprometimento DCL/RCL de Pernambuco, Bahia e Ceará eram de 72,45%, 59,32% e 62,84%, respectivamente. Ao final de 2021, estes percentuais haviam sido modificados para 36,12% (PE), 38,03% (BA) e 44,34% (CE).

¹⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais>.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de crédito esteve enquadrado no limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01.

O reduzido volume financeiro obtido com operações de crédito do exercício em 2021 foi, semelhantemente aos três anos anteriores, vetor à redução do percentual de comprometimento da dívida consolidada.

O demonstrativo anexado ao Balanço Geral do Estado é abaixo reproduzido:

Demonstrativo das Operações de Crédito (resumo)

Em R\$

Em R\$

Operações de Crédito 2021		Valor
Sujeitas ao Limite Para Fins de Verificação		375.711.309,26
Mobiliária		–
Contratual		375.711.309,26
Interna		247.153.394,70
Externa		128.557.914,56
Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% sobre RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	31.342.387.716,05	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas a Emendas Individuais	(6.218.171,00)	
Receita Corrente Líquida Ajustada para fins de endividamento (§ 1º, art. 166-A, CF)	31.336.169.545,05	
Total Considerado para fins de apuração do cumprimento do limite	353.875.394,70	1,13%
Limite Geral Para Operações de Crédito Internas e externas	5.013.787.127,21	16,00%
Limite de alerta	4.512.408.414,49	14,40%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	–	–
Limite Definido pelo Senado Federal Para as Operações de Crédito por Antecipação de Receita	2.193.531.868,15	7%
Outras Operações que Integram a Dívida Consolidada		Valor realizado até o 3º quadrimestre
Parcelamento de dívidas		–
Operações de reestruturação e recomposição do principal das dívidas		–

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre 2020, transcrito no quadro 60 do Balanço Geral do Estado (p. 385).

Outro limite, também aferido no Demonstrativo de Operações de Crédito acima, diz respeito às operações de crédito por antecipação de receita (ARO), conforme previsto no art. 10 da mesma resolução, que limita o saldo devedor das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) a 7% da RCL. Em 2021, não houve registro de ingresso decorrente de antecipação de receita orçamentária.

Em relação às operações de crédito, um outro limite é inserido na Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado, conforme verificado no inciso II do art. 10 da Lei Estadual nº 17.121, de 16/12/2020 (que instituiu a LOA para o exercício de 2021). O referido dispositivo expõe: “fica o Poder Executivo autorizado [...] a realizar operações de crédito da dívida fundada, até o limite de R\$ 774.596.800,00”, tendo o estado, conforme visto anteriormente, contraído operações de crédito bem aquém desse limite autorizado na lei.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A análise das operações de crédito realizadas no exercício encontra-se pormenorizada no capítulo 4 (Gestão Financeira e Patrimonial) constante deste Relatório, estando ali inseridas em meio ao item 4.3.2.2. *Movimentação ao longo de 2021*, segmento *Captações (Operações de Crédito)*.

5.5 Amortizações, juros e encargos da Dívida (limite < 11,5% da RCL) e capacidade de pagamento (CAPAG)

Limitação de amortizações, juros e encargos estabelecida pelo Senado Federal

Além do limite geral de endividamento e do limite anual de operação de crédito, mencionados respectivamente nos itens 5.3 e 5.4, o inciso II do art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece ainda que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos processados no exercício não deve ultrapassar 11,5% da RCL de cada estado.

Vista a execução orçamentária do estado, tem-se que este também cumpriu o referido limite, vez que a soma das amortizações, juros e encargos na gestão de financiamentos da dívida contratual (interna e externa) processados no exercício de 2021 perfaz R\$ 1.770.631.339,09 (R\$ 1,77 bilhão), alcançando 5,65% da RCL de 2021.

As amortizações à Dívida Contratual ocorridas em 2021 somaram R\$ 1,299 bilhão (42,43% superior às de 2020, que haviam atingido R\$ 912 milhões), enquanto que os juros e encargos empenhados no mesmo período alcançaram R\$ 471,21 milhões (aumento de 28,27% em relação aos R\$ 367,35 milhões verificados em 2020).

O ano de 2021 apresentou um aumento substancial no pagamento de amortização mais juros, em virtude principalmente do fim da suspensão de obrigações da dívida, que ocorreu no ano de 2020 como medida de alívio do cenário pandêmico.

Classificação da Capacidade de Pagamento do Estado (CAPAG)

A partir de 2018, por força da Portaria MF nº 501/2017, de 23/11/2017, os estados e municípios passaram a ter classificação de capacidade de pagamento atribuída segundo os dados fiscais por estes apresentados ao SICONFI. A referida classificação tem por principal efeito restringir ou possibilitar a obtenção de financiamentos internos bem como garantias da União em operações de crédito efetuadas junto a instituição financeiras externas

Ao final de 2021, o estado de Pernambuco obteve, pela primeira vez, sucesso na transição da classificação final de “C” para “B” na sua CAPAG, conforme verificado nas notas e classificações atribuídas aos indicadores econômico-financeiros Endividamento, Poupança Corrente e Liquidez adiante reproduzidas:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Endividamento (DC)	Class.	Poupança Corrente (PC)	Class.	Índice de liquidez (IL)	Class.	Class Final CAPAG
63,20%	B	94,20%	B	86,00%	A	B

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

A classificação final atribuída, de “A”, “B”, “C” ou “D”, é construída a partir de notas parciais atribuídas aos indicadores econômico-financeiros de “Endividamento”, “Poupança Corrente Líquida” e “Liquidez”, conforme pode melhor ser compreendido na tabela a seguir:

Classificação Parcial do Indicador			Classificação final da capacidade de pagamento
Endividamento	Poupança corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	D
C	C	C	
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

Os três indicadores econômico-financeiros são avaliados conforme os moldes abaixo reproduzidos:

Indicador	Fórmula	Faixa	Nota
Endividamento (DC)	Dívida consolidada bruta / receita corrente líquida	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 150%	B
		DC ≥ 150%	C
Poupança Corrente (PC)	Despesas Correntes/ Receitas Correntes Ajustadas ¹⁷	PC < 90%	A
		90% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Índice de Liquidez (IL)	Obrigações Financeiras / Disponibilidades de caixa brutas	IL < 1	A
		IL > 1	C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

Destaque-se que o índice de liquidez do estado, ao final de 2021, deixou de ser considerado “C” e passou a ser “A” (que é condição inafastável para a obtenção da classificação final “B” na CAPAG), com a inversão do valor negativo de suas

¹⁷ O cálculo da PC é realizado mediante a média ponderada dos últimos três anos, com peso maior para o mais recente, do quociente “despesas correntes / receitas correntes ajustadas”. O ajuste entre as receitas reside na subtração do efeito FUNDEB.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

disponibilidades orçamentárias não vinculadas ¹⁸. O item 5.2.2 deste relatório informa que o estado vinha reduzindo o montante de saldo negativo da fonte 0101 desde 2016 (era negativo em mais de R\$ 3 bilhões ao final de 2015), sendo que finalmente se tornou positivo no exercício de 2021, ao se posicionar em R\$ 576 milhões.

5.6 Garantias e contragarantias

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo ente da federação e verificar os limites estabelecidos pela LRF, assim como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observado o disposto na LRF e nas Resoluções do Senado nº 40 e 43, de 2001, nº 96, de 1989, e suas alterações.

Em 31/12/2021, o saldo de garantias concedidas e contragarantias recebidas era nulo, conforme demonstrativo do último quadrimestre abaixo sintetizado:

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (resumo)

Em R\$

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior 2020	Exercício de 2021
Externas (I)	0,00	0,00
Internas (II)	0,00	0,00
TOTAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS (III)=(I+II)	0,00	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA Ajustada para Cálculo do Limite de Endividamento- RCL (IV)	27.221.875.690,44	31.336.169.545,05
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL Ajustada (III/IV)	0,00%	0,00%
LIMITE PARA GARANTIAS CONCEDIDAS (22% sobre a RCL) DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL	5.988.812.651,90	6.893.957.299,91
Contragarantias Recebidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior 2020	Exercício de 2021
Externas (V)	0,00	0,00
Internas (VI)	0,00	0,00
TOTAL DAS CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS (III)=(I+II)	0,00	0,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021, Quadro 59 (p. 384).

Como acima verificado, o estado cumpriu o limite de 22% aplicável às garantias concedidas, pois não concedeu garantias de qualquer valor assim como no exercício anterior.

¹⁸ Apenas as fontes de recursos não vinculadas são consideradas no indicador de liquidez



5.7 Despesa com pessoal

5.7.1 Exame preliminar (sobre dados divulgados)

A soma das despesas líquidas de pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2021 publicados pelo Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa do Estado, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público do Estado (ou seja, dos cinco RGFs) alcançou o montante de R\$ 15.514.414.493,15 (R\$ 15,51 bilhões), representando 49,51% da Receita Corrente Líquida Ajustada¹⁹ estadual. O Poder Executivo, ao consolidar os dados parciais existentes em tais Relatórios, demonstra dificuldades nesse ofício, em razão de diferenças de critérios existentes entre os demonstrativos dos demais Poderes/órgãos. O dado consolidado pelo estado aponta despesas totais líquidas de R\$ 15.526.269.186,33 (R\$ 15,53 bilhões). A diferença entre tais valores (R\$ 11.855.693,18) não chega a alterar substancialmente o percentual de limite de despesa de pessoal imposto pela LRF, havendo o deslocamento do percentual de comprometimento total da Receita Corrente Líquida Ajustada do estado no exercício²⁰ em zero vírgula zero quatro pontos percentuais (0,04%), para um novo percentual total ajustado de 49,55%.

Comparativamente ao exercício anterior, houve elevação da despesa líquida de pessoal, em valores nominais, em 4,14% (R\$ 617,23 milhões), decorrente da comparação entre R\$ 14,909 bilhões de despesa líquida em 2020 para R\$ 15,526 bilhões em 2021. Esse aumento da despesa líquida de pessoal foi em montante inferior à variação inflacionária do período²¹. Diante disso, e também do aumento da Receita Corrente Líquida do estado em 15,34%, que, diferentemente, foi superior ao da variação inflacionária do período, o percentual de comprometimento da despesa de pessoal do estado foi reduzido de 54,88% da RCL Ajustada para os 49,55% acima informado.

Expandida a verificação a anos anteriores, vê-se que em 2021 houve continuidade do recuo do percentual de comprometimento da RCL Ajustada, deflagrada no ano de 2018, vez que, ao final de 2017, o percentual de representatividade havia alcançado 58,46% da mesma RCL Ajustada, conforme representado a seguir:

¹⁹ Receita Corrente Líquida menos deduções de emendas parlamentares individuais e de bancada.

²⁰ O valor publicado pelo estado nos quadros 55 e 56 de seu Balanço Geral do Estado (elaborados pelo Poder Executivo, com dados atribuídos a todos os Poderes) indica despesas totais líquidas de pessoal no estado em 2021 de R\$ 15.526.269.186,33 em todo o Estado (49,55% da RCL Ajustada). Por sua vez, a soma das despesas líquidas dos cinco RGFs alcançou R\$ 15.514.414.493,15. A diferença, de R\$ 11.854.693,18 se deve a diferenças de critérios na elaboração do demonstrativo entre Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e o Poder Executivo. A conciliação entre os números só será possível quando houver uniformidade de critérios entre os cinco emissores dos RGF.

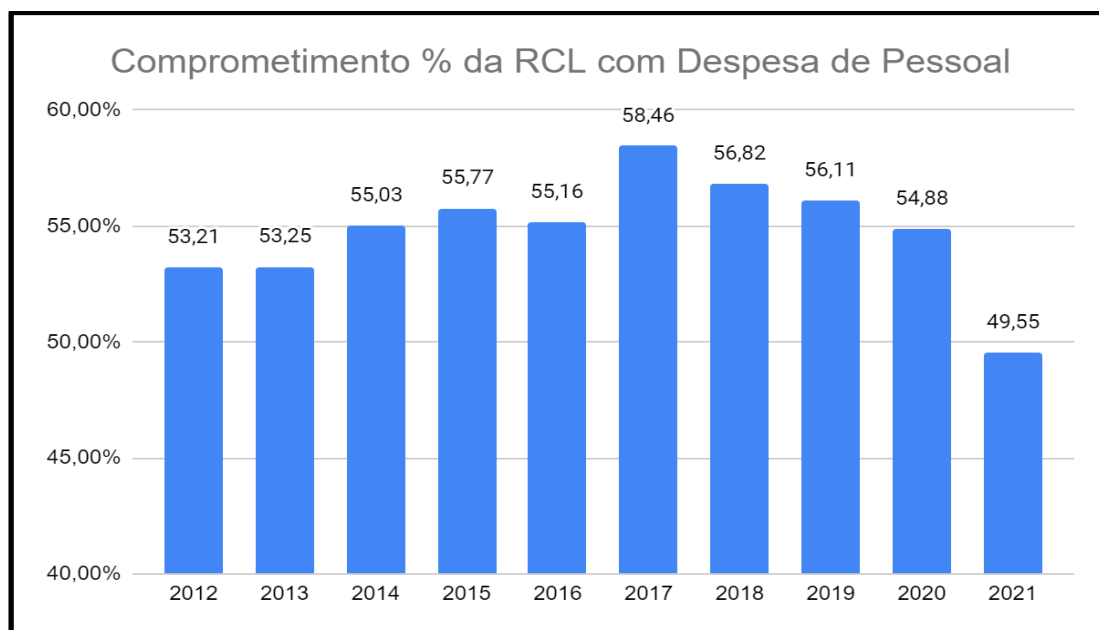
²¹ IPCA- IBGE acumulado 2021 (10,06%)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Balanços Gerais do Estado de 2012 a 2021

Note-se que o comprometimento do estado com pessoal sofreu elevações praticamente contínuas entre 2012 a 2017, tendo saído do patamar de 53,21% para 58,46% nesse período. O exercício de 2021 marcou, portanto, o quarto ano consecutivo de recuo deste valor, culminando pelo posicionamento para 49,55% da RCL Ajustada - o menor desde 2012.

Outra verificação oportuna é que a distância entre os percentuais indicados no gráfico e o percentual de 60% comumente atribuído como limite de despesa de pessoal dos estados não representam, a rigor, uma “folga” de exata dimensão. No caso, por exemplo, a diferença de 10,45% havida em 2020 pelo estado em relação aos 60% mencionados no inciso II do art. 19 da LC 101/2000 ($60\% - 49,55\% = 10,45\%$), para efeito de Lei de Responsabilidade Fiscal, tem função referencial apenas. Diz-se assim porque a lei não impõe que os limites de alerta e prudencial, bem como as medidas de recondução a limites, sejam aplicados de forma global ao ente governamental, mas sim em relação a cada um dos Poderes²². Ou seja, são privilegiados para todos os efeitos e finalidades os limites específicos de cada Poder/Órgão.

Com efeito, veja o que acontece em relação aos 4,77% de comprometimento no Poder Judiciário ao final de 2021. A leitura conjunta dos arts. 20, II, 22 e 23 da LC Federal nº 101/2000 desencoraja interpretações de que a diferença entre esse percentual e os 6% máximos conferidos ao Poder Judiciário pelo art. 20, II, b desta lei seja passível de “repassar” a outro Poder ou órgão autônomo, o que conduz à necessidade de que os Poderes e órgãos autônomos devem se ajustar ao seu limite percentual máximo, sem considerar a utilização de “sobras” havidas em outro Poder/órgão autônomo. A

²² O limite de 60% para as despesas de todo o estado tem efeito prático maior para o acompanhamento da meta 3 do PAF, a qual enseja análise das despesas consolidadas do ente federativo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

decorrência desse raciocínio é que os 60% atribuídos a estados seguem um mero referencial. A “folga” de 1,23% verificada no Poder Judiciário, por exemplo, é intrínseca a este, não sendo repassável a outros Poderes.

Em relação aos percentuais publicados pelos Poderes/órgãos no exercício anterior (2020), a exceção da ALEPE que manteve o percentual de comprometimento da RCL com despesa de pessoal, os demais entes apresentaram redução do índice comparado com o exercício anterior. Além disso, todos os entes estaduais mantiveram o percentual de comprometimento da RCL com despesa de pessoal abaixo do limite de alerta (90% do limite máximo).

Especificamente em relação ao Poder Executivo, que é submetido sozinho pelo art. 20, II, c, da LC Federal nº 101/2000 ao limite geral de 49% da RCL, o estado divulgou valor de despesa líquida de pessoal²³ de R\$ 12.858.764.456,35 (R\$ 12,86 bilhões), valor superior em R\$ 415 milhões (ou 3,3% de elevação) aos R\$ 12,44 bilhões registrados em 2020. Novamente frise-se que tal variação percentual foi inferior à variação inflacionária do período.

5.7.2 Observações quanto a valores e percentuais publicados

Em relação aos valores e percentuais publicados, existem duas observações dignas de registro: a primeira, **de natureza não material**, incidente sobre o demonstrativo consolidado, diz respeito à impossibilidade de consolidação de valores pelo Poder Executivo dos percentuais publicados pelos Poderes em seus RGFs, enquanto não definidos critérios uniformes de preenchimento dos demonstrativos de despesas de pessoal; e a segunda, **de natureza material**, decorrente de ausência de cômputo, até 2021, de valores de despesas no cálculo de despesas de pessoal do Poder Executivo em razão de efeito suspensivo de recurso e de lei estadual superveniente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A primeira observação, de natureza não material **para a presente aferição**, sofre efeitos principais da classificação orçamentária no estado dos valores utilizados para cobertura de déficit financeiro do RPPS, intitulada no estado como DOE (Dotação Orçamentária Específica). Quando da confecção do quadro 56 do Balanço Geral do Estado, que responde pela consolidação dos valores, o Poder Executivo lança valores divergentes aos publicados pelos demais Poderes e Órgãos (que, apesar da diferença, não chegou a ter relevância na verificação de limites percentuais). A diferença de critérios, que dificulta a consolidação, não se resume à questão da DOE, passando pela ausência de uniformidade de critério em deduções também.

Em relação a valores não computados entre despesas, estes se devem a efeito suspensivo de processo aqui neste TCE e a lei ordinária estadual que, em nosso

²³ Dentro do valor de R\$ 12.858.764.456,35 de Despesa Líquida de Pessoal atribuída como incorrida pelo Poder Executivo constam os valores aplicados pela UG Defensoria Pública do Estado, para os quais a Lei Complementar Federal nº 101/2000 não fixou limite específico. Realizado um exame simplificado entre dados disponibilizados no e-Fisco, estima-se que este valor foi de ordem de grandeza próxima a R\$ 150 milhões em 2021, representando algo próximo a 0,48% da RCL do estado. Enquanto não definido limite específico para o órgão, suas despesas de pessoal permanecem integradas ao Poder Executivo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

entendimento, entra em confronto com lei complementar federal. Para o primeiro, todavia, já há normatização expressa expedida pela STN pela inclusão dos valores a partir de 2022.

Abaixo, tratamos de forma apartada esses dois aspectos. De início, o de equívoco de transcrição (que não traz efeitos materiais) para em seguida retratar o de acréscimos potenciais (que têm efeitos materiais).

5.7.2.1 Ausência de correspondência entre os dados parciais publicados pelos Poderes e o valor consolidado

Permanecem divergências de critérios entre os Poderes e órgãos submetidos ao RGF no que toca à demonstração de alguns itens do demonstrativo de despesa de pessoal. Reproduzimos, para tanto, o demonstrativo publicado no quadro 53 do Balanço Geral do Estado de 2021, transcrito, por sua vez, do quadro de mesmo nome que integrou o RGF do 3º quadrimestre 2021:

Despesa com Pessoal – Consolidado dos Poderes (publicado)

Período de Referência: Janeiro a Dezembro/2021		Em R\$
ESPECIFICAÇÃO	CONSOLIDADO	
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	18.812.750.286,92	
Pessoal Ativo	11.984.756.940,75	
Pessoal Inativo e Pensionistas	6.827.993.346,17	
Outras Desp. Decor. de Cont. Terceirização	-	
(-) DESPESA NÃO COMPUTADA	3.286.481.100,59	
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão	6.426.274,40	
(-) Decorrentes de Decisões Judiciais	103.277.788,59	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	165.877.415,56	
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.010.899.622,04	
(=) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL	15.526.269.186,33	
Receita Corrente Líquida (RCL)	31.342.387.716,05	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais	6.218.171,00	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada	1.023.389,00	
(=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	31.335.146.156,05	
Despesa Total com Pessoal	15.526.269.186,33	
% sobre a RCL ajustada	49,55%	

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021, quadro 53 (p. 379).

Quando se contrapõe a informação sintética acima do demonstrativo consolidado de 2021 com os dados parciais (analíticos) contidos nos cinco RGFs dos Poderes e órgãos pertinentes ao 3º quadrimestre/2021, percebe-se uma diferença de R\$ 11.854.693,18 (R\$ 11,85 milhões) no dado final “Despesa Líquida de Pessoal”, vez que a soma das despesas líquidas constantes dos cinco RGFs dos Poderes e órgãos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

estaduais totaliza R\$ 15.514.414.493,15 (e não R\$ 15.526.269.186,33 - como publicado).

Verifica-se que a soma dos dados parciais não guarda correspondência exata com os dados publicados pelo Poder Executivo como consolidados por divergência de critérios em alguns itens. As divergências encontram-se entre as Despesas Brutas e também entre Despesas não Computadas. Os valores atribuídos pelo Poder Executivo aos demais Poderes em regra reduziram a despesas brutas

As divergências verificadas são abaixo ilustradas:

Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poderes - jan a dez/2021 (calculado pelo Executivo)

Em R\$

Discriminação	Consolidação do Poder Executivo		Publicações dos Poderes		Diferença (a) - (c)
	Valor (R\$) (a)	% s/ RCL Ajustada (b)	Valor (R\$) (c)	% s/ RCL Ajustada (d)	
Assembleia Legislativa	379.152.342,98	1,21%	379.432.248,23	1,21%	-279.905,25
TCE-PE	336.045.864,83	1,07%	337.554.316,15	1,08%	-1.508.451,32
Tribunal Justiça	1.493.883.878,46	4,77%	1.480.856.636,08	4,73%	13.027.242,38
Ministério Público	458.422.643,71	1,46%	457.806.836,34	1,46%	615.807,37
Poder Executivo	12.858.764.456,35	41,04%	12.858.764.456,35	41,04%	0,00
TOTAL	15.526.269.186,33	49,55%	15.514.414.493,15	49,51%	11.854.693,18

Fonte: Elaboração própria. Confronto entre Quadro 56 do BGE e dados RGFs 3º quadrimestre/2021 dos Poderes.

Nota: A Receita Corrente Líquida Ajustada de 2021 foi de R\$ 31.335.146.156,05.

Os testes efetuados por esta equipe apontaram que esses órgãos, ao calcular as linhas de Pessoal Ativo (entre as adições) e Despesas de Exercícios Anteriores (entre as deduções) se valem de informações que não são disponibilizadas no e-Fisco ao Poder Executivo (controle à parte do e-Fisco), razão essa da dificuldade na consolidação pelo Poder Executivo.

De todo modo, a divergência de critérios não chegou a modificar a conclusão de que, ao término do exercício de 2021, todos os Poderes e órgãos constitucionais do Estado de Pernambuco encontravam-se enquadrados nos limites individuais a eles impostos, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o que afastaria necessidade de aplicação de medidas previstas no art. 23 e parágrafo único do art. 22 da referida lei.

Note-se, porém, que nesse primeiro exame, são desconsideradas ainda as parcelas de despesas que esta equipe entende que deveriam ter sido incluídas no cálculo, como será pormenorizado no item a seguir.



5.7.2.2 Desconsideração de parcelas de substituição de servidores no cálculo da despesa de pessoal

O segundo aspecto a ser observado quanto ao percentual de gastos com pessoal do estado diz respeito à ausência de inclusão de outras despesas de pessoal, assim não classificadas, mas passíveis de caracterização, como se afiguram, por exemplo, as despesas com pagamentos de salários de profissionais de saúde lotados nos hospitais estaduais que são geridos por Organizações Sociais e seus respectivos encargos sociais, bem como pelo próprio estado na remuneração a plantonistas nos hospitais geridos diretamente.

Esses aspectos, que só atingem o percentual de comprometimento do Poder Executivo, caso considerados no cálculo da despesa de pessoal deste Poder, teriam efeito efetivo de alimentar a linha “Outras despesas com substituição de servidor” em cerca de R\$ 901,2 milhões, deslocando o percentual de comprometimento dos 41,04% publicados para um novo percentual de 43,91% da RCL Ajustada, conforme adiante será pormenorizado. Para os dados consolidados, o deslocamento do percentual total seria dos 49,55% publicados para um novo percentual de 52,42%.

Na essência, a questão versa sobre a aplicação prática do §1º do art. 18 da LC Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Reproduzimos abaixo o referido dispositivo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

O excerto “outras despesas de pessoal” caracteriza subgrupo contábil que faz parte do grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, codificado no manual de classificação orçamentário como 3.1. As despesas classificadas nesse grupo 3.1, em regra, integram o cálculo das despesas brutas de pessoal. Se não houver fundamento para uma possível dedução, culminam integrando as despesas líquidas de pessoal do ente federativo. Uma vez classificada a despesa no grupo 3.1, ela não será classificada nos demais grupos de despesa, notadamente no 3.3, “Outras despesas correntes”, que não integra o cálculo.

Note-se de antemão que a norma acima sublinhada não se restringe a despesas com profissionais da área de saúde, avançando, em tese, sobre salários despendidos com quaisquer profissionais “que venham a substituir servidores e empregados públicos”. Particularmente ao Estado de Pernambuco, tem-se que o grande contingente profissional em atuação em áreas-fins cuja remuneração na atualidade que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

não é computada no cálculo da despesa de pessoal de forma questionável é exatamente o de profissionais de saúde.

Veja-se, todavia, que a mesma norma se refere de forma expressa a “valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra...”. É sobre a hermenêutica jurídica a ser aplicada a essa norma que alguns entes federativos, por anos, levantaram controvérsia, ou seja, a de que deveria ser privilegiado o critério literal restritivo da norma (só inclui a despesa se o instrumento for o previsto na lei), ante eventual critério teleológico (inclui diante da finalidade pretendida, sublevando a forma descrita em lei).

5.7.2.2.1 Com profissionais de saúde em atividade regular em unidades de saúde estaduais

O estado de Pernambuco não vem, desde a celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais em sua área de Saúde, inserindo no cálculo da sua despesa com pessoal os gastos com remuneração e encargos de profissionais de Saúde a estas vinculados mas que oficiam em unidades hospitalares construídas pelo estado (Hospital Metropolitano Miguel Arraes, por exemplo). Historicamente usa como argumento que o STF teria entendimento que daria amparo para tal, notadamente por ocasião do julgamento da ADI 1923-DF, em razão de aquela Corte ali haver declarado a natureza convencional do contrato de gestão, iria corroborar a inaplicabilidade da norma contida no §1º do art. 18 da LC Federal nº 101/2000 quanto a parcelas de valores repassados a Organizações Sociais.

Todavia, verificado o Inteiro Teor da Decisão exarada da referida ADI, percebe-se que a discussão ali **não versou sobre a inclusão ou não de gastos de pessoal das referidas Organizações no cálculo das despesas com pessoal** previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim sobre a obrigatoriedade de licitar do Poder Público quando da escolha de Organizações Sociais para fins de realização de Contratos de Gestão bem como a natureza da seleção dos funcionários da referidas organizações (se sujeitas a Concurso Público ou não), e da ratificação de que a natureza do contrato de gestão não se afigura idêntica à de contrato de terceirização. Nesse exame, o STF decidiu que:

[...] julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.

Portanto, tal entendimento do STF não demonstrou ir de encontro ao dispositivo do Acórdão TC nº 069/2013, que determina a inclusão de despesas no cálculo. Também não desconstituiu a interpretação oferecida pela STN no seu Manual de Demonstrativos Fiscais. Logo, o referido posicionamento do STF não deu guarida ao argumento do estado.

Apesar disso, o Estado permaneceu deixando de incluir os valores gastos por Organizações Sociais em atividades-fim relativas à área de Saúde enquanto pendente de julgamento o Recurso Administrativo nº 1301713-5 contra o Acórdão TCE 069/2013, que no exame de origem, determinou a inclusão.

Mais recentemente, os últimos argumentos de existência de controvérsia quanto à inclusão ou não dos valores no cálculo culminaram dispersos, após o posicionamento final do TCU, efetuado em Acórdão Pleno nº 1.187/2019.

Visando conferir critério nacional uniforme à questão, a Secretaria do Tesouro Nacional, por fim, expediu a Portaria nº 233, de 15/04/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual ratificou a obrigatoriedade de inclusão de forma expressa, concedendo prazo de adaptação aos entes federativos que não consideravam a despesa com pessoal incorrida pelas Organizações Sociais em unidades hospitalares públicas no cálculo da despesa do ente federativo, a passar a fazê-lo. Esse prazo, nos termos do § 2º do art. 1º da referida Portaria, coincidiria com o término do exercício social de 2020, sendo demandado aos entes federativos o cômputo dos valores a partir do ano de 2021. Todavia, o referido prazo de adaptação foi prorrogado até 31/12/2021 por meio da Portaria STN nº 377/2020, de 08/07/2020, de modo que somente a partir de 2022 haverá a necessidade de adaptação por todos os entes federativos à norma.

Em suma: as despesas de pessoal advindas de funções demandadas ao estado (em sua atividade-fim, como Saúde e Educação), mesmo que exercidas por agentes inseridos em contratos de terceirização, deverão ser incluídas no cálculo das despesas com pessoal, de forma obrigatória por todos os entes da federação a partir de exercício financeiro de 2022, como “Outras despesas de Pessoal”, por se caracterizarem como “substituição de servidor”. Isso já era inferido da norma original, em exercício de hermenêutica, e a partir das Portarias STN nº 233/2019 e 377/2020 passou a ter exigência nacionalmente padronizada, de forma literal.

Neste exame, dada a exigibilidade nacional ter sido exigida apenas a partir do exercício de 2022, faremos apenas o cálculo do efeito potencial que seria agregado ao cálculo de despesas de pessoal do Poder executivo do Estado.



5.7.2.2.2 Com profissionais de saúde referente a plantões extras em hospitais do estado

Com relação aos **gastos com profissionais de saúde que realizam plantões nos hospitais sob gestão da administração direta**, a exemplo do Hospital Agamenon Magalhães, cujo efeito financeiro é sobremaneira menor que o das OS em atuação no setor, tem-se que o valor não é incluído no cálculo com amparo em lei estadual que declara que para a situação não há caracterização da situação de substituição de servidor advertida pela LC Federal nº 101/2000.

O estado se vale da prática permanente de contratação de profissionais de saúde para o regime de plantões em hospitais sob gestão direta, os quais são denominados, nessa condição, de “plantonistas”. Note-se que, diferentemente da relação anterior, o contratante não é Organização Social, mas sim o próprio estado. Mesmo assim, tais despesas não são incluídas no cálculo das despesas de pessoal, sendo contabilizadas no grupo 3 Outras Despesas Correntes.

Em posicionamento efetuado pela SCGE por meio da Nota Técnica DOGP/COR 006/2015, aquela Controladoria Geral entendeu pela necessidade de inclusão dos valores pagos regularmente aos plantonistas no cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo. Na mesma linha, o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco ofereceu Representação Interna nesta Corte de Contas argumentando pela necessidade de cômputo imediato de tais despesas no cálculo de pessoal e emissão de alerta ao estado.

Em 30/06/2017, todavia, emergiu a Lei Estadual nº 16.089/2017, a qual institui sistema de plantões extraordinários, mas que no seu art. 4º avança sobre matéria tratada na legislação federal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), declarando que o credenciamento de plantonistas tratado na lei “não caracteriza substituição de servidor”.

Entendemos que a definição ou caracterização do evento de “substituição de servidor”, advertida na LC Federal nº 101/2000, não é matéria conferida a lei estadual, mas sim à legislação federal, como atualmente disciplinada em lei complementar federal. A antinomia existente entre norma complementar federal e norma estadual ordinária mostra-se sujeita a verificação concreta efetuada pelos Tribunais de Contas, na sua função auxiliar de controle externo, bem como, noutro plano, submetida sempre à apreciação judicial. Em tais situações, são examinadas se as funções exercidas pelos respectivos agentes de fato caracterizam a substituição de servidor veiculada em lei, com verificação de similitude ante as funções exercidas por servidores de carreira, existência de planos de cargos e carreiras etc.

Visualizamos, assim, exorbitância no texto normativo estadual. Em razão disso, também faremos o estudo do efeito potencial sobre o cálculo da despesa com pessoal do estado.

Analisemos, a seguir, o efeito potencial de cada um desses vínculos sobre o percentual de comprometimento da RCL.



5.7.3 Efeitos potenciais de cada tipo de vínculo

a) Profissionais de saúde de organizações sociais em atuação em hospitais estaduais

Para o ano de 2021 foram catalogados dados de despesa obtidos das Organizações Sociais, visualizáveis no painel de despesa pública, os quais informam um total de gastos com remuneração de pessoal nas categorias “médico” e “outros profissionais de Saúde” num montante total R\$ 809,65 milhões, já considerados os valores de encargos incidentes sobre a folha de pagamento²⁴.

Diante do exposto, o valor estimado de R\$ 809,65 milhões acima representa o efeito de 2,58 pontos percentuais nas despesas com pessoal do Poder Executivo sobre a receita corrente líquida do estado. Ou seja, **isolado apenas esse fator**, o percentual de comprometimento de despesas de pessoal deste Poder em 2021 saltaria dos 41,04% publicados para percentual próximo a 43,62%, quando o limite aplicável ao Poder Executivo é de 49% da RCL estadual.

Embora as Portarias STN nº 233/2019 e 377/2020 não explicitem o critério de contabilização que os entes devem realizar a partir de 2022, a determinação ali contida é realizável a partir da contabilização de forma segregada das parcelas destinadas a OS de Saúde visando o pagamento de salários e encargos patronais dos profissionais de saúde que funcionem nas unidades de saúde estaduais, no subgrupo 3.1 (Pessoal e Encargos), permanecendo as demais repasses contabilizados no subgrupo 3.3 (Outras Despesas Correntes), cujos valores, regra geral, não convertem para o cálculo das despesas com pessoal.

b) Profissionais de saúde custeados sob regime de plantão extra

Exame efetuado junto ao sistema e-Fisco indicou que o valor empregado em 2020 para o custeio desses expedientes (plantões extras, inclusive o encargo apropriado junto ao INSS sobre os valores pagos) alcançou R\$ 92.266.102,11 (R\$ 92,27 milhões)²⁵, processado pela UG 530401 (FES) e outras seis UGs correspondentes aos hospitais de grande porte estaduais (Hospital da Restauração, Getúlio Vargas, Barão de Lucena, Agamenon Magalhães, Otávio de Freitas e Hospital Geral do Agreste). Diante da contabilização efetuada²⁶, esses valores culminaram não integrando o cálculo das despesas de pessoal do Poder Executivo e, por conseguinte, do estado. O valor acima reportado (R\$ 92,27 milhões), tem efeito, sozinho, de acréscimo em 0,29 pontos

²⁴ No exercício de 2021 o valor ali considerado em relatório para fins de cálculo de efeitos potenciais de elevação de percentual de despesa de (R\$ 809,65 milhões) decorreu de estimativa construída a partir de exames por amostra. A metodologia de coleta de dados implantada em 2021 envolveu todos os contratos de gestão mantidos pelo Estado no exercício.

²⁵ Valor obtido da ação B583, intitulada “Pagamento de plantão extra realizado por profissionais de saúde”, a qual é verificada apenas nas UGs de saúde e contemplam, além dos valores pagos aos profissionais, os respectivos encargos recolhidos ao INSS.

²⁶ O Estado permanece contabilizando as despesas com plantonistas extras na rubrica 3.3.90.36.XX (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas) quando o mais adequado seria utilizar a rubrica 3.1.90.04.02 (Pessoal e Encargos Sociais – Contratação por Tempo Determinado – Outras Despesas Variáveis), que possibilitaria a inclusão dos valores no cálculo das despesas de pessoal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

percentuais de comprometimento da RCL para o Poder Executivo, efeito esse adicional ao veiculado no item “a” acima²⁷.

c) Síntese dos efeitos sobre o cálculo da despesa líquida de pessoal total do estado

Se forem somados os valores acima indicados, o total de despesa líquida de pessoal do Poder Executivo subirá dos R\$ 12.858.764.456,35 (R\$ 12,86 bilhões), que reconhecidos pelo estado representam 41,04%, para um novo patamar a ser considerado, de 13.760.685.126,56 (R\$ 13,76 bilhões (43,91% da RCL estadual), como abaixo resumido:

Em R\$		
Fator	Valor	% sobre a RCL
Despesas Líquidas de Pessoal informadas pelo Executivo (janeiro a dezembro – 2021)	12.858.764.456,35	41,04%
Remuneração de Profissionais de Saúde Contratados por OS * (b)	809.654.568,10	2,58%
Remuneração de Plantonistas Hospitais UPAS, UPAES (a)	92.266.102,11	0,29%
Total com acréscimos	13.760.685.126,56	43,91%

Fonte: e-Fisco e relatórios de custos mensais das Organizações Sociais.

Nota: * dado estimativo com base em dados informados pela Comissão de Avaliação de OSs implantada na SES.

Em resumo: em que pese a despesa líquida de pessoal publicada pelo Poder Executivo para o exercício de 2021 ter sido de R\$ 12,86 bilhões (41,04% da RCL), acaso acrescidos os efeitos potenciais relativos às situações “a” e “b” acima indicadas, inclusive encargos, o Poder Executivo teria alcançado, em 2021, um índice ajustado de 43,91%, o que posicionaria seu comprometimento de pessoal abaixo do faixa de alerta a ser expedido por esse Tribunal (que é deflagrado quando superado o percentual de 44,10% da RCL pelo Poder Executivo. De mesmo modo, o efeito da adição cumulativa dos dois fatores sobre os dados consolidados do estado seria de deslocar o percentual admitido pelo estado para o exercício de 2021, dos 49,55% publicados para um novo percentual consolidado de 52,42%²⁸.

Note-se, assim, que os limites gerais aplicados, respectivamente ao Poder Executivo (49%) e ao Estado como um todo (60%) culminaram cumpridos pelo Estado mesmo se fossem incluídos no cálculo da despesa de pessoal as parcelas não inseridas por este quando da publicação do seu Relatório de Gestão Fiscal, omissão essa que não será mais admitida no exercício de 2022, segundo os padrões nacionais uniformizados na Portaria STN nº 233/2019

²⁷ Além da área de Saúde é possível considerar como acréscimo potencial os gastos com gratificações de função e outras no âmbito da Secretaria da Fazenda do estado que, a despeito de serem declaradas pelo legislador estadual como indenizatórias, culminam interferindo no cálculo de 13º salário, férias e adicional de férias dos servidores que a recebem regularmente. Os dados disponíveis não são suficientes a que se possa precisar o valor do montante, mas o e-Fisco permite afirmar que o efeito máximo que se pode chegar com a desconsideração desses valores no cálculo da despesa de pessoal do Poder Executivo em 2021 foi de R\$ 51,5 milhões (soma das despesas liquidadas nos itens de gasto 3.3.90.93.42, 3.3.90.93.43 e 3.3.90.93.44), que corresponderia a uma elevação adicional de 0,16% de comprometimento sobre a RCL em 2021.

²⁸ Dado apenas referencial, já que, como visto, os limites são por Poder e não ao ente federativo como um todo.



5.8 Despesas com contratos de Parcerias Público-Privadas

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, na coluna de despesa, deverá identificar as despesas derivadas de PPP contratadas pelo ente da Federação, com destaque para as contratadas por empresas estatais não dependentes, abrangendo todas as despesas executadas, correntes e de capital, conforme se depreende da orientação expressa no Manual de Demonstrativo Fiscais válido para o exercício financeiro de 2021 (introduzido pela Portaria STN nº 375/2020).

A seguir, serão analisados os valores das despesas do contrato de Parceria Público-Privada, em vigor no exercício de 2021, registrado no Demonstrativo das Parcerias Público - Privadas do Estado de Pernambuco integrante do RREO – 6º bimestre/2021, constante no Balanço Geral do Estado - Exercício 2021 (doc. 2, p. 375).

Em R\$

PPP	EXERCÍCIO	
	2020	2021
CGPE 001/2006 – Praia do Paiva	5.856.066,32	4.446.090,20

Fonte: Demonstrativo Parcerias Público-privadas RREO 6º bimestre 2020 e 2021 (quadro 51 do BGE).

Vê-se que a despesa liquidada, em 2021, do Contrato CGPE nº 001/2006 (Praia do Paiva) teria sido, nos termos do demonstrativo, de R\$ 4,45 milhões, que corresponde a 0,014% da Receita Corrente Líquida do estado em 2021. Este percentual de comprometimento encontra-se enquadrado no limite legal (5% da RCL), definido no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004 alterada pela Lei Federal nº 12.766/2012. Realizada conferência junto ao e-Fisco, não foram identificados indicativos de descumprimento ao limite definido pela legislação.

Por fim, tem-se que o valor da despesa com PPPs projetada para 2022 alcança R\$ 3.935.561,58 valor que representa um percentual de comprometimento da despesa de 0,012% da RCL projetada para o referido exercício.

5.9 Resultado Primário²⁹

O Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (quadro 44 do Balanço Geral do Estado) informa que o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no citado exercício, superávit primário de R\$ 3.220.526.667,88 no critério “**acima de linha**”³⁰ e, como tal, conseguiu atender a Meta Fiscal fixada na LDO, que para 2021 admitiu um resultado superavitário de R\$ 613.308.000,00.

²⁹ O resultado primário indica a compatibilidade dos níveis de gastos orçamentários do Estado (excetuando-se o pagamento dos serviços da dívida) com sua arrecadação (excetuando-se as de natureza financeira), ou seja, se as receitas primárias são capazes de gerar algum excedente em relação às despesas primárias. No caso da diferença entre as receitas e despesas mencionadas ser positiva, ou seja, se houver superávit, este deverá ser utilizado no pagamento de juros/amortização da dívida pública, com vistas à redução do seu estoque, contribuindo assim para a gestão fiscal responsável, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

³⁰ Resultado Primário acima da linha é aquele advindo do comparativo entre receitas primárias totais e despesas primárias totais pagas (medidas pelo regime de caixa).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os componentes que permitiram identificar o resultado primário em 2021 são abaixo resumidos:

Em R\$	
Especificação	Jan a dez de 2021
Receita Primária Total (A)	38.712.973.872,46
Despesa Primária 2020 Paga em 2020 (B)	34.800.175.249,46
Pagamentos de RP em 2020 (excluídas despesas financeiras) (C)	692.271.955,12
Despesa Primária Total (D)	35.492.447.204,58
Resultado Primário (A-D)	3.220.526.667,88
Meta Fiscal na LDO	613.308.000,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021, quadro 44.

Deve-se ter em mente que a metodologia aplicada para o cálculo em 2021 seguiu aquela introduzida no ano de 2018, segundo a qual as despesas primárias totais são medidas pelo regime de caixa (inclusive abrangem os pagamentos de Restos a Pagar efetuados em 2021, relativos a despesas não financeiras), substituindo o critério aplicado até 2017 quando a medição era pelo critério de empenho no exercício.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 manteve possibilidade de desconsiderar no cálculo do resultado nominal do Estado parte das suas despesas de capital incluídas no PPI (Programa Piloto de Investimentos), o que não coaduna com a metodologia preceituada pela STN (que não autoriza essa dedução).

Lei Estadual nº 16.622/2019 (LDO 2020): Art. 4º. O resultado primário constante dos demonstrativos “1” e “3” do Anexo de Metas Fiscais de que trata o art. 3º poderá ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimento – PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO”

De fato, a finalidade pretendida no cálculo do resultado primário é aferir o “*quantum*” de recursos que sobra para o ente para fins de amortizações de sua dívida contratual, sendo pouco efetivo, por exemplo, um cálculo que indica um resultado primário “positivo” (sugerindo que há saldo de recursos para amortização de dívidas) quando na prática tais recursos já foram consumidos pelo ente federativo no custeio de despesas de capital de outra espécie (a de investimentos). Essa possibilidade (inclusão das despesas veiculadas no PPI) teve origem em decreto estadual (Decreto nº 33.714/2009) e vem sendo reiterada anualmente, sem uso prático, a cada Lei de Diretrizes Orçamentárias. De todo modo, quando da divulgação do Demonstrativo do Resultado Primário (na execução, portanto), o Estado publicou o referido demonstrativo segundo as orientações proferidas pela STN (considerando também as despesas inseridas no PPI estadual). Em decorrência, utilizando o critério de aferição adequado, o estado informou haver obtido um resultado primário em valor superior ao estabelecido na referida meta.



5.10 Resultado Nominal

Em decorrência do novo formato de apresentação dos Resultados Primário e Nominal inaugurado em 2018 (num único demonstrativo), o Resultado Nominal “**Acima da Linha**” do ente federativo passou a ser obtido por operação aritmética que toma como ponto de partida o seu Resultado Primário “**Acima da Linha**”, adiciona juros e encargos ativos auferidos e deduz, por fim, os juros e encargos passivos incorridos no exercício.

No caso concreto, o resultado nominal “**acima da linha**” no exercício de 2021 foi positivo (superavitário, portanto) em R\$ 2.766.021.547,61, conforme explicitado a seguir:

Em R\$	
Especificação	Jan a dez de 2021
Resultado Primário “Acima da Linha” (A)	3.220.526.667,88
Juros Ativos (B)	242.831.317,45
Juros Passivos (C)	(697.336.437,72)
Resultado Nominal “Acima da Linha” (A + B + C)	2.766.021.547,61

Fonte: Balanço Geral do Estado, quadro 44

A meta fixada na LDO foi de R\$ 60.827.500,00 e, portanto, o estado atendeu a meta aí estabelecida com margem de folga de cerca de R\$ 2,70 bilhões.

5.11 Programa de ajuste fiscal: compromissos assumidos com a União

Além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Estado, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal³¹ (designaremos como PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”. Esses compromissos assumidos têm influenciado diretamente a gestão fiscal do Estado, estando o seu acompanhamento sob a responsabilidade do Conselho de Programação Financeira do Estado. A sistemática do PAF foi definida por meio da Lei federal 9.496/1997, tendo sido recentemente modificada pela Lei Complementar 156/2016, que deu os moldes do que ordinariamente vem sendo chamado de “Novo PAF”.

O referido Programa continua a sofrer atualizações de metas – com intervalos anuais – por meio de revisões. Permanece a aplicação de seis metas fiscais para signatário do Programa.

Recentemente, a Portaria MF/STN nº 881, de 18/12/2018, criou ainda o conceito de Espaço Fiscal, que é definido como o “valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município da capital”.

³¹ O Programa, iniciado em 1999, é parte integrante do Contrato STN/COAFI nº 007/97 contrato de renegociação da dívida do estado, firmado com o Governo Federal, no âmbito da Lei Federal nº 9.496/97 (lei de consolidação, assunção e refinanciamento da dívida pública de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal com a União) e da Resolução do Senado Federal nº 66/98.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O ano de 2021 sob análise foi pautado pela vigência de metas de ajustes fiscais definidas inicialmente através da 19ª Revisão do Programa, que redefiniu metas para o triênio 2021-2023. Tal revisão foi datada de 27/10/2021, estando disponível ao público no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda³². Para o exercício de 2021, a 19ª Revisão manteve o conteúdo das seis metas aplicadas na revisão anterior.

Ainda não é disponível avaliação acerca do ano de 2021 pela União acerca do atingimento de metas nas contas estaduais, mas os dados coletados por esta auditoria apontam perspectivas de alcance de todas as metas do programa.

Reproduzimos, a seguir, a avaliação mais recente efetuada pela União para o Estado³³, bem como o que o PAF estabeleceu como meta para o estado em 2021 as perspectivas preliminarmente vistas por esta auditoria para cada uma das metas:

META 1: Relação DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) / RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) < 58,14%

Cumprimento em 2020. Expectativa de cumprimento também em 2021, haja vista em 2021 o estado alcançou aproximadamente 36,14%, calculado por esta equipe diante de R\$ 11,32 bilhões de Dívida Consolidada e de R\$ 31,34 bilhões de RCL.

META 2: Resultado Primário > R\$ 1,417 bilhões

Cumprimento em 2020. Expectativa de cumprimento também em 2021, pois foi estipulado um resultado primário positivo de 1,417 bilhões, enquanto que o Resultado Primário verificado em 2021, anteriormente comentado, alcançou R\$ 3,220 bilhões positivo. A identificação, em testes de amostragem, de despesas que deveriam ter sido vinculadas a 2021, mas que culminaram sendo processadas apenas em 2022 a título de DEA (vide item 4.3.1.2), foi de pequena monta, não havendo margem suficiente para alterar a condição de cumprimento acima retratada, haja vista a grande folga ali verificada.

META 3: Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (RCL) < 57%

Cumprimento em 2020. Expectativa de cumprimento também em 2021, pois as despesas com pessoal consolidadas de todo o Estado, segundo os critérios por ele adotados, representaram 49,55% da Receita Corrente Líquida em 2021, quando o limite autorizado é de 60%. Mesmo que se cogite de adicionar parcelas de despesas que o Estado não vem inserindo no cálculo cuja inclusão é entendida como devida neste relatório (tratado no item 5.2.3 deste), ou seja, despesas com remuneração e encargos diretos com profissionais de saúde que laboram em Organizações Sociais que atuam em nome do estado, bem como com plantonistas da área também de saúde em hospitais sob gestão direta, ainda assim o percentual considerado pelo estado não se aproximaria do limite definido de 60% da RCL estadual.

³² <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Programa%20de%20Ajuste%20Fiscal%20PAF/PAF%20-%202019%C2%BA%20-%20Revis%C3%A3o%202021-2023%20-%20Assinado.pdf>

³³ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10510



META 4: Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 24,617 bilhões

Cumprimento em 2020. Expectativa de cumprimento também em 2021, pois há indicativos de que a arrecadação própria do exercício em 2021 será reconhecida como da ordem de R\$ 31,20 bilhões, para fins de PAF. A receita de arrecadação própria é calculada a partir da receita corrente da fonte Tesouro (R\$ 43,71 bilhões³⁴), sendo destas deduzidas as receitas de transferências correntes³⁵ (R\$ 9,14 bilhões), as contribuições do servidor ao RPPS (R\$ 1,37 bilhão), a receita de compensação entre regimes (R\$ 39,81 milhões), a receita de IRRF (R\$ 1,74 bilhão) e as de aplicação financeira (R\$ 218,72 milhões).

META 5: Gestão Pública

Cumprimento em 2020. Expectativa de cumprimento também em 2021, pois o Estado efetuou os compromissos de encaminhar à STN, até 31 de maio de cada ano, relatório sobre a execução do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado relativo ao ano anterior e sobre as perspectivas para o triênio seguinte, bem como divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado.

META 6: Disponibilidade de Caixa de Recursos Não Vinculados > Total de obrigações financeiras

Cumprimento em 2020. Expectativa de cumprimento em 2021, pois, conforme informações do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa republicado pelo estado, a disponibilidade de caixa, especificamente no que toca a recursos não vinculados³⁶ alcançada pelo estado ao final do exercício de 2021, foi positiva em R\$ 3,07 bilhões, que se posiciona em montante superior ao total de obrigações financeiras, de R\$ 1,69 bilhão. Da operação aritmética acima, verifica-se que o estado alcançou a meta.

ESPAÇO FISCAL

Como visto anteriormente, o conceito de Espaço Fiscal criado pela Portaria MF/STN nº 535, de 09/10/2020, é definido como o “valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município de capital”. Significa, então, ideia de “margem de aumento de dívidas por novos empréstimos”. Na 19ª Revisão do PAF para Pernambuco, esse Espaço Fiscal foi definido em R\$ 6.058,27.

Síntese da Avaliação das metas do PAF

Os dados e índices acima, quando tabulados, permitem uma visualização sintética dos itens atendidos e não atendidos pelo estado no exercício. As conclusões

³⁴ Este valor não contempla o reflexo da DOE entre receitas orçamentárias (esse efeito está reconhecido pelo estado em receita de outras fontes).

³⁵ As receitas brutas de transferências correntes somaram no exercício R\$ 14,21 bilhões, mas elas são ajustáveis pelas parcelas de dedução do Fundeb incidentes sobre estas (contas 9.7), que alcançaram R\$ 5,07 bilhões no período.

³⁶ A Meta 6 é calculada pelo cotejo entre disponibilidades brutas de recursos não vinculados e suas respectivas obrigações financeiras, não avançando sobre os recursos vinculados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

foram oferecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante análise dos dados fornecidos pelo estado e respectivos ajustes.

Pela análise efetuada pela STN, das seis metas fiscais imputadas ao estado, houve o atendimento de todas as metas pactuadas, como resumido a seguir:

Resumo do Cumprimento das Metas do PAF

	Meta	Realizado	Status
Meta 1 – Endividamento DC/RCL (%)	até 74,94%	Aprox. 36,14%%	Cumprimento
Meta 2 – Resultado Primário (R\$ milhão)	- R\$ 161 milhões	+ R\$ 3,220 bilhões	Cumprimento
Meta 3 – Despesa com Pessoal / RCL (%)	57,00%	49,55%	Cumprimento
Meta 4- Receitas de Arrecadação Própria (R\$ milhão)	R\$ 24,617 bilhões	Aprox. R\$ 31,20 bilhões	Cumprimento
Meta 5 – Gestão Pública	-	-	Cumprimento
Meta 6 – Caixa Líquida de recursos não vinculados (R\$ milhão)	> R\$ 1,69 bilhões (valor de Obrigações Financeiras)	+ R\$ 3,07 bilhões	Cumprimento

Fonte: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Programa%20de%20Ajuste%20Fiscal%20%20PAF/PAF%20-%202019%C2%BA%20-%20Revis%C3%A3o%202021-2023%20-%20Assinado.pdf>



6 Educação

6.1 Legislação

No rol dos direitos humanos fundamentais, está contemplado o direito à educação, amparado por normas nacionais e internacionais. As leis nacionais encontram parâmetros em normativos internacionais, a exemplo do Pacto Internacional aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (1990), entre outros. O direito à educação foi consagrado na legislação brasileira como um direito social, conforme dispõe o artigo 6º da Constituição Federal de 1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além disso, de acordo com o artigo 205 da Carta Magna, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Logo, percebe-se que, por força do Diploma Constitucional, a responsabilidade pela garantia do direito à educação não cabe apenas ao Poder Público, mas também à família e à sociedade.

Quanto às responsabilidades atinentes ao ensino do Poder Público, a Constituição Federal instituiu a competência de cada ente federativo em relação à educação escolar, conforme artigo 211 e respectivos parágrafos, cuja transcrição segue:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão **em regime de colaboração seus sistemas de ensino.**

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino **mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;**

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.**

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcpe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (grifos nossos).

Destaca-se que os parágrafos quarto, sexto e sétimo do mencionado artigo foram introduzidos pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, sendo importante registrar que o Custo Aluno Qualidade (CAQ) ainda não foi estabelecido, por falta de regulamentação nacional. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019, que cria o Sistema Nacional de Educação, está tramitando para estabelecer parâmetros para que seja pactuado, em regime de colaboração, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), considerando as condições adequadas para a oferta de educação com um padrão mínimo de qualidade.

Compreende-se, portanto, que todos os entes políticos têm a obrigação de atuar conjuntamente, em regime de cooperação, na construção do sistema nacional de ensino, visando à universalização da educação escolar obrigatória. Em resumo, para que haja um sistema educativo de qualidade e equitativo, é necessário que os entes federativos trabalhem em conjunto.

No processo de regulamentação da estrutura e do funcionamento do sistema de ensino do país, foi editada a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que definiu os princípios norteadores da educação nacional, bem como os objetivos a serem atingidos e as competências de cada esfera de governo, além de ter reforçado o caráter federativo da educação brasileira.

Em seu artigo 8º, a LDB estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Além disso, o diploma legal enfatiza, nos seus artigos 9º, 10 e 11, a responsabilidade de cada ente da federação nesse processo.

Dentre as incumbências determinadas à União no artigo 9º da LDB, destaca-se o inciso I, o qual determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No que tange aos Estados, por sua vez, o artigo 10 estabelece as seguintes incumbências:

- a) Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- b) Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
- c) Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

d) Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de Educação Superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

e) Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

f) Assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no artigo 38 da LDB; e

g) Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Nesse sentido, cumpre destacar que a LDB define, também, os diferentes níveis de ensino, a saber: Educação Básica (formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior.

Além dos níveis de ensino, a referida lei estabelece as seguintes modalidades de educação: Educação de Jovens e Adultos – EJA (destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio na idade própria), Educação Especial (modalidade de educação escolar para educandos com deficiência) e Educação Profissional.

6.2 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e reconheceram que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões – incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, o que resultou na construção da Agenda 2030.

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – os ODS, e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que oriente as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, atualmente e no futuro.

As metas referentes à educação foram definidas no Objetivo 4 dos ODS-ONU¹, conforme apresentado a seguir:

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Meta 4.1. Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

¹ <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Meta 4.2. Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário;

Meta 4.3. Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;

Meta 4.4. Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

Meta 4.5. Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;

Meta 4.6. Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;

Meta 4.7. Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

Meta 4.a. Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

Meta 4.b. Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular, os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

Meta 4.c. Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Portanto, diante desse cenário, cabe à União, aos Estados e aos Municípios:

- Comprometer-se a fornecer educação inclusiva e equitativa de qualidade em todos os níveis – na primeira infância, no ensino fundamental e nos ensinos superior, técnico e profissional;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- Promover ações para que todas as pessoas, independentemente do sexo, idade, raça, etnia, e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas, crianças e jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que os ajudem a adquirir os conhecimentos e habilidades necessários para explorar oportunidades e participar plenamente da sociedade;

- Fazer o possível para proporcionar às crianças e aos jovens um ambiente que propicie a plena realização dos seus direitos e capacidades, ajudando o país a colher dividendos demográficos, inclusive por meio de escolas seguras e de comunidades e famílias coesas.

Para atingir os objetivos de avanços na educação, existe, no âmbito Federal, o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, que se constitui em um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições. Já no âmbito Estadual temos o **Plano Estadual de Educação (PEE)**, que apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao PNE.

6.3 Plano Nacional de Educação 2014-2024

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, estabeleceu, no seu artigo 9º, inciso I, a incumbência da União quanto à elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE.

A Emenda Constitucional nº 59/2009, por sua vez, elevou a condição do PNE a um patamar constitucional e estabeleceu a sua atual periodicidade decenal, conforme transcrito a seguir:

Emenda Constitucional nº 59/2009

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

"Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

(...)

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR)

Nesse cenário, o PNE atual foi aprovado por meio da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de 10 (dez) anos (2014 a 2024), definindo diretrizes, metas e estratégias para a política educacional.

As diretrizes do PNE estão elencadas no artigo 2º da referida Lei, nestes termos:

Art. 2º - São diretrizes do PNE:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Além disso, no Anexo da Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), foram estabelecidas 20 metas educacionais, que podem ser divididas em 4 grupos, de sorte que:

- 1) O primeiro grupo contém as metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, promovendo a garantia da universalização do ensino obrigatório e a ampliação das oportunidades educacionais (metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9 e 10);
- 2) O segundo grupo diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade no cenário educacional (metas 4 e 8);
- 3) O terceiro grupo trata da valorização dos profissionais da educação (metas 15, 16, 17 e 18);
- 4) O quarto grupo é referente ao ensino superior (metas 12, 13 e 14).

Além das metas elencadas nos grupos, temos a meta 19 e a meta 20, que tratam do financiamento da educação para o atingimento de todas as demais metas, por meio de uma gestão democrática.

Essas metas para a educação deverão ser cumpridas no prazo de vigência do PNE 2014-2024 (10 anos), desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Registra-se, ainda, que a Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), em seu artigo 7º, § 1º, e no artigo 8º, a seguir dispostos, trata, respectivamente, da responsabilidade educacional de cada ente federativo, os quais devem atuar em regime de colaboração para a adoção de medidas governamentais com vistas ao alcance das metas e à implementação das estratégias definidas no PNE, cabendo a cada ente político, também, a elaboração dos respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação:

Art. 7º *Omissis.*

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

(...)

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) selecionaram um conjunto de indicadores para o monitoramento do PNE 2014–2024, a partir das informações de diversas fontes oficiais. Esses indicadores foram inicialmente publicados no documento intitulado Plano Nacional de Educação PNE 2014–2024: Linha de Base (Inep, 2015), que apresenta análises descritivas das séries históricas e de agregações dos indicadores. As fichas técnicas de cada indicador também estão disponíveis nessa publicação, apresentando as fórmulas de cálculo, abrangência, fonte, série histórica e observações sobre cada um, conforme pode ser verificado no portal eletrônico do MEC².

Além da Linha de Base, os indicadores utilizados nos mapas foram atualizados de acordo com o Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014–2016, que se encontra disponível no portal do Inep.

Os relatórios referentes aos 2º, 3º e 4º ciclos de monitoramento das metas do PNE – 2018, 2020 e 2022, também se encontram disponíveis no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)³.

6.4 Plano Estadual de Educação – PEE

No Estado de Pernambuco, o Plano Estadual de Educação – PEE foi aprovado pela Lei Estadual nº 15.533, de 23 de junho de 2015, com vigência de 10 (dez) anos (2015 a 2025), com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal e no artigo 8º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024).

O PEE apresenta propostas educacionais para o atendimento escolar da população em diversos níveis, etapas e modalidades do ensino, assim como para a melhoria da qualidade da educação. Em seu teor, o texto do PEE apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação – PNE, expressando um compromisso político de Estado que transcende governos, promove mudanças nas políticas educacionais geradoras de avanços no processo educacional e abrange um conjunto de medidas voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

A Lei Estadual nº 15.533/2015 (PEE) foi dividida em 20 metas que estabelecem, para os próximos dez anos, a melhoria na qualidade do ensino público estadual, além da universalização da educação infantil e do ensino fundamental, bem

² <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>

³ 2º Edição -

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_segundo_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_2018_2_edicao.pdf

3º Edição -

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

4º Edição -

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

como metas para a oferta de educação em tempo integral, educação básica e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, a ampliação de matrículas no ensino profissional técnico e a implantação de uma política integrada para a formação e valorização dos profissionais de educação também constam como diretrizes do PEE.

6.4.1 Compatibilidade do Plano Estadual de Educação com a Lei Orçamentária Anual de 2021

Com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação de Pernambuco – PEE, foi realizada análise, por amostragem, das finalidades e dos objetivos dos programas e das ações definidos na Lei Orçamentária Anual – LOA 2021, para a Secretaria Estadual de Educação e Esportes, com o intuito de identificar a compatibilidade destes com as metas constantes do referido plano.

Mediante o Ofício GC06/DCE/GEPP – Contas do Governo 2021 N° 04/2022, foi solicitada a demonstração da compatibilidade entre os programas/ações das peças orçamentárias e as metas do Plano de Educação, cuja resposta se encontra no Ofício n° 897/2022 – GAB/SEE-PE (doc. 31, p. 69-75). A partir dessa resposta, identificou-se compatibilidade entre a peça orçamentária de 2021 e as metas definidas no PEE. A título exemplificativo, são demonstrados a seguir alguns dos mapeamentos entre Programas/Ações/Subações e a Meta 7 do PEE, conforme apresentado pelo Estado de Pernambuco no Ofício n° 897/2022 – GAB/SEE-PE.

Meta do PEE: 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o IDEB: 5,5 nos anos iniciais; 4,7 nos anos finais; e 4,9 no ensino médio.	
Programas constantes da LOA que o estado informa contemplar dotações destinadas ao atingimento da Meta 7 do PEE.	
Programas	Ações
1032 – Melhoria da Qualidade da Educação Básica da Rede Pública.	4051 – Melhoria do Desempenho do Ensino Fundamental. Subações: 1688 – Capacitação dos profissionais para melhoria do desempenho do Ensino Fundamental.
	4439 – Melhoria do Desempenho do Ensino Médio. Subações: 1689 – Capacitação dos profissionais para melhoria do desempenho do Ensino Médio.
	1932 – Promoção da Cultura e do Esporte como Ferramentas de Apoio Didático Pedagógico na Rede Estadual de Ensino. Subações: 0000 – Outras Medidas.
1027 – Melhoria da Gestão da Rede Escolar.	3327 – Implantação do Padrão Tecnológico na Rede Escolar. Subações: 0000 – Outras Medidas.
	4072 – Ampliação do Suporte à Atividade Educacional.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

	Subações: <i>0125 – Fornecimento de kit escolar.</i> <i>B047 – Fornecimento do fardamento escolar.</i>
	3322 – Operacionalização da Gestão Escolar. Subações: <i>0000 – Outras Medidas.</i>
	3314 – Expansão e Melhoria da Rede Escolar. Subações: <i>0067 – Construção de escolas de ensino regular.</i>
0966 – Apoio Gerencial e Tecnológico às Ações da Secretaria de Educação e Esportes.	4385 – Gestão das atividades da Secretaria de Educação e Esportes. Subações: <i>1361 – Manutenção e Operacionalização da Sede da Secretaria de Educação e Esportes.</i> <i>1371 – Manutenção e Operacionalização das Gerências Regionais de Educação – GREs.</i> <i>C150 – Apoio à Casa do Estudante de Pernambuco.</i>
	4023 – Conservação do Patrimônio Público na Secretaria de Educação e Esportes. Subações: <i>0000 – Outras Medidas.</i>

Fontes: Ofício nº 897/2022 – GAB/SEE-PE (doc. 31, p. 69-75), LOA 2021 e Plano Estadual de Educação de Pernambuco.

Observa-se, assim, que os programas e ações relacionados na tabela anterior, constantes na Lei Orçamentária Anual de 2021, estão relacionados, direta ou indiretamente, com o atingimento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação, que consiste em fomentar a qualidade da educação básica no Estado de Pernambuco.

Outro ponto a destacar é a grande quantidade, na Lei Orçamentária Anual de 2021, de programas e ações que não possuem subações definidas, denominadas de “outras medidas⁴”, impossibilitando, dessa forma, a verificação de quais ações estão sendo implementadas para o alcance das metas estabelecidas.

6.5 Lei de responsabilidade educacional do Estado de Pernambuco e Pacto pela Educação

O Estado de Pernambuco editou, em 05 de julho de 2007, a Lei Estadual nº 13.273, alterada em 03 de abril de 2020 pela Lei Estadual nº 16.853, que estabelece normas relativas à Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco e cujo artigo 1º assim dispõe:

Art. 1º O Secretário de Educação enviará, até o décimo quinto dia do mês de novembro de cada ano, à Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, relatório contendo uma série histórica dos indicadores educacionais referentes aos últimos quatro anos.

⁴ As subações estão definidas no PPA 2020 – 2023.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os indicadores educacionais a serem utilizados, por sua vez, estão descritos no artigo 2º da referida Lei, dentre os quais podem ser citados:

- Alfabetização: Taxa de analfabetismo da população com faixa etária acima de 15 (quinze) anos;
- Matrícula e abandono escolar;
- Taxa de distorção idade-série dos alunos do ensino fundamental e médio;
- Número total de professores; percentual de professores em contrato temporário; percentual de professores com pós-graduação, com mestrado e com doutorado;
- Remuneração média dos professores por grau de qualificação;
- Rendimento Escolar (Índice de Aprovação/Reprovação);
- Número total de escolas da Rede pública de Ensino do Estado, dentre outros.

Por meio do Ofício GC 06/DCE/GEPP – Contas do Governo 2021 nº 04/2022, foi solicitada ao Estado a apresentação do relatório mencionado no art. 1º da Lei Estadual nº 13.273/2007, relativamente ao exercício de 2021. Em sua resposta (doc. 31, p. 68), a administração estadual informou que o relatório de 2021 ainda não havia sido divulgado, uma vez que, conforme consta do próprio art. 1º da Lei Estadual nº 13.273/2007, o prazo final para o seu envio à Assembleia Legislativa seria o quinto dia útil do mês de novembro de 2022. Na mesma resposta (doc. 31, p. 76-344), foi disponibilizado o relatório com data base de 2020.

Já com relação ao Pacto pela Educação, tem-se que este foi implantado em 2011, a partir das necessidades identificadas pelo Governo na área de educação.

A formalização do Pacto pela Educação ocorreu com a publicação do Decreto Estadual nº 39.336/2013, no qual foram instituídas diretrizes para os Programas de Gestão por Resultado com geração de valor público.

O Pacto pela Educação está atualmente previsto no Plano Plurianual 2020-2023 como um dos objetivos estratégicos da dimensão social do plano, consistindo numa política que objetiva a melhoria da qualidade da educação para todos e com equidade, abrangendo todas as escolas estaduais do ensino fundamental anos finais e ensino médio, através do acompanhamento dos seus resultados por meio de indicadores (Ideb, taxas de aprovação, abandono e distorção idade-série).

Dentre as linhas de atuação estabelecidas no Pacto pela Educação, estão a transparência das informações; a valorização e capacitação inicial e continuada dos profissionais da educação; o reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados e o fortalecimento das parcerias com os municípios.

6.6 Indicadores educacionais

Os indicadores educacionais permitem o acompanhamento, o controle e a avaliação da qualidade do ensino. Eles são construídos para atribuir um valor estatístico



à qualidade do ensino de escolas e redes educacionais, atendo-se não somente ao desempenho dos respectivos alunos, mas também ao contexto econômico e social em que estão inseridas as unidades educacionais.

Os indicadores são úteis, principalmente, para o monitoramento dos sistemas educacionais, a partir do acompanhamento do acesso, da permanência e da aprendizagem dos alunos, o que contribui para a criação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação e dos serviços educacionais oferecidos à sociedade.

Nesta análise, são explanados, pela sua relevância, os seguintes indicadores:

- a) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb;
- b) Taxas de Rendimento (aprovação, reprovação e abandono); e
- c) Taxa de Distorção Idade-Série.

Nesse contexto, foram utilizados os dados oficiais mais recentes disponibilizados no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC, e que tem como missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

6.6.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb

O Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho obtidas a partir de exames padronizados⁵ com informações sobre o rendimento escolar.

O Ideb foi criado para aferir o desempenho dos estudantes, uma vez que congrega dados da aprovação e da média obtida pelos educandos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. Trata-se de um indicador mensurado bianualmente, cuja escala varia de 0 (zero) a 10 (dez) e que estabelece, também, metas para a melhoria do ensino.

Os dados relativos à aprovação escolar são baseados na taxa de aprovação dos alunos por etapa de ensino, obtida por meio do censo escolar. Já as médias de desempenho são obtidas a partir de avaliações realizadas pelo Inep (o Saeb e a Prova Brasil).

O Ideb proporciona um parâmetro comparativo de diferentes instâncias (p. ex., rede de ensino, Unidade da Federação, série/ano) em relação à média nacional, e visa ao equilíbrio entre a aprendizagem e o fluxo escolar, permitindo um diagnóstico

⁵ Prova Brasil para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, para as unidades da federação e para todo o país.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



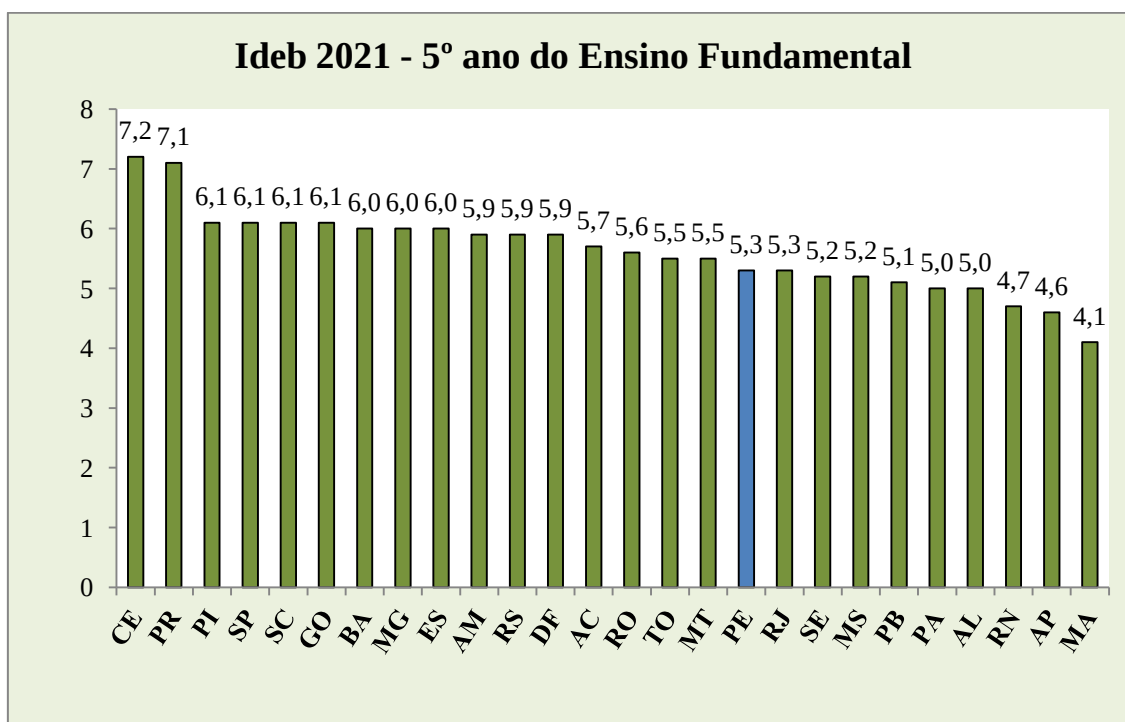
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

atualizado da situação educacional e a projeção de metas que têm por objetivo promover a elevação dos índices de qualidade.

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo país, mas também por escolas, municípios e Unidades da Federação. A lógica é a de que cada escola evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005, na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022.

Nesse sentido, os gráficos a seguir apresentam uma comparação entre os valores do Ideb relativos às redes públicas estaduais⁶ dos Estados e do Distrito Federal no exercício de 2021, calculados para o 5º ano do Ensino Fundamental (Anos Iniciais), 9º ano do Ensino Fundamental (Anos Finais) e 3ª Série do Ensino Médio. Para cada ano/série foi feito um *ranking* decrescente do respectivo Ideb.

O *ranking* decrescente do Ideb relativo ao 5º ano do Ensino Fundamental (Anos Iniciais) das redes públicas estaduais de ensino está demonstrado no gráfico adiante.



Fonte: MEC/Inep.

⁶ Normalmente, a imprensa divulga os resultados totais de cada UF, abrangendo escolas da rede pública e da rede privada. Neste relatório, contudo, a análise está restrita às redes públicas estaduais das UFs.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

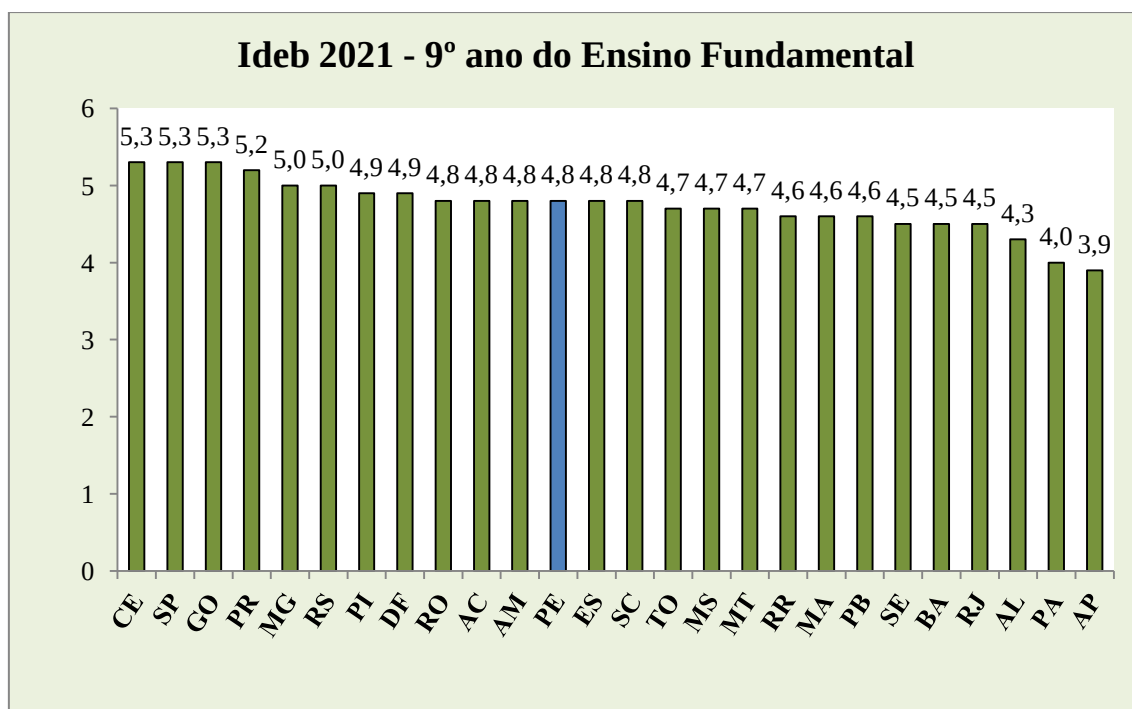


Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A partir do gráfico anterior, observa-se que, com relação ao 5º ano do Ensino Fundamental (Anos Iniciais), a rede pública estadual de Pernambuco ocupou a 9ª maior nota no *ranking* nacional em 2021 (empatado com Rio de Janeiro), com Ideb de 5,3. Logo, houve um incremento de 0,3 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2019, cuja nota calculada foi 5,0.

Registra-se que a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação para o Ideb 2021 Ensino Fundamental – Anos Iniciais, foi de 6,0. Sendo assim, a rede estadual de Pernambuco não atingiu a meta nacional definida no PNE.

Por sua vez, o *ranking* decrescente do Ideb relativo ao 9º ano do Ensino Fundamental (Anos Finais) das redes públicas estaduais de ensino está discriminado no gráfico a seguir.



Fonte: MEC/Inep.

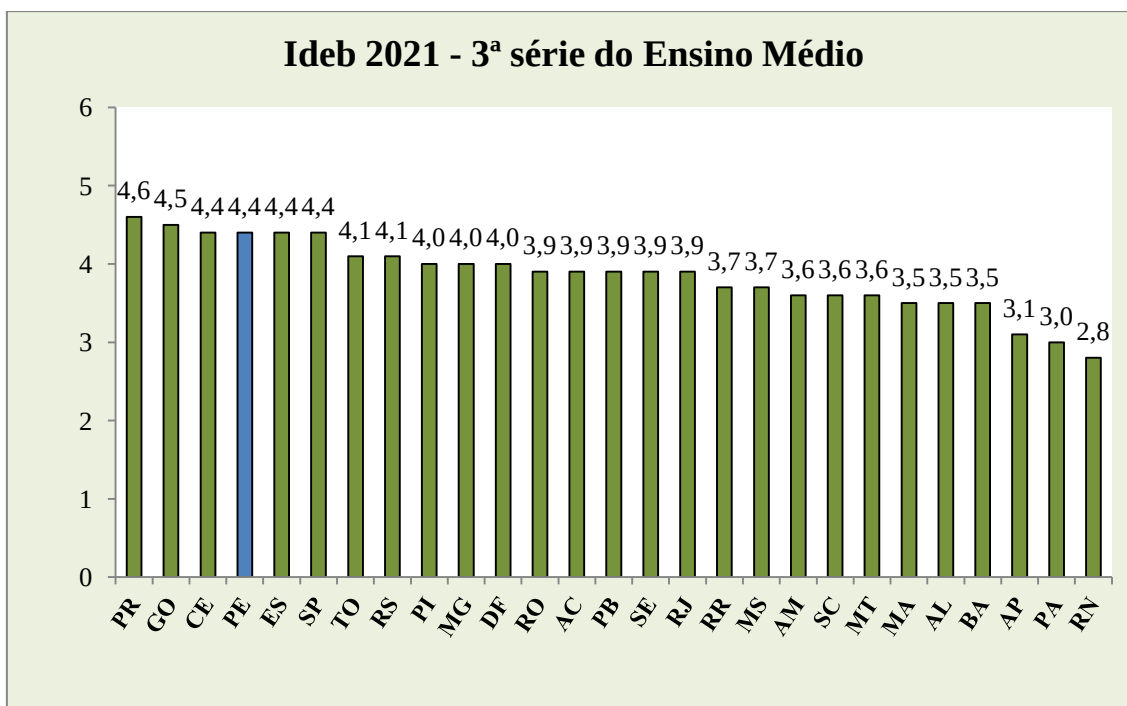
Verifica-se, assim, que, com relação ao 9º ano do Ensino Fundamental (Anos Finais), a rede pública estadual de Pernambuco ocupou a 5ª maior nota no *ranking* nacional em 2021 (empatado com Rondônia, Acre, Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina), com Ideb de 4,8. Houve um incremento de 0,1 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2019, cuja nota apurada foi 4,7.

Registra-se que a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação para o Ideb 2021 Ensino Fundamental – Anos Finais, foi de 5,5. Sendo assim, a rede estadual de Pernambuco não atingiu a meta nacional definida no PNE.

Finalmente, o *ranking* decrescente do Ideb relativo à 3ª série do Ensino Médio das redes públicas estaduais de ensino está demonstrado no gráfico adiante.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: MEC/Inep.

Logo, observa-se, no que tange à 3ª série do Ensino Médio, que a rede pública estadual de Pernambuco ocupou a 3ª maior nota no ranking nacional em 2021 (empatado com Ceará, Espírito Santo e São Paulo), com Ideb de 4,4, ficando atrás dos estados do Paraná e Goiás. Houve, assim, manutenção da nota obtida na última apuração, ocorrida em 2019 (4,4).

A nota alcançada em 2021 (4,4) superou a média nacional do referido exercício, que foi 3,9. Contudo, não alcançou a meta definida no Plano Nacional de Educação, que estabeleceu para este nível de ensino a nota 5,2.

6.6.2 Evolução do Indicador de Rendimento e das notas do Saeb e Ideb

A partir da comparação da evolução percentual acumulada de 2005 a 2021 das notas do Saeb, do Indicador de Rendimento (que é calculado a partir da taxa de aprovação) e das notas do Ideb, emerge uma situação que merece reflexão e aprofundamentos posteriores.

A Lei Estadual nº 13.486/2008, de 1º de julho, em seu artigo 1º, alterado pela Lei Estadual nº 17.857/2022, instituiu o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, conforme transcrito adiante:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Estado de Pernambuco, o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, correspondente a uma premiação por resultados, em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com metas e condições fixadas em decreto do Poder Executivo, com os seguintes objetivos:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-6dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

I - promover a melhoria no processo de ensino e aprendizagem;

II - subsidiar as decisões sobre implementação de políticas educacionais voltadas para elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem;

III - fortalecer a política de valorização e remuneração dos profissionais da educação, visando, primordialmente, à melhoria da qualidade do ensino prestado nas Unidades Escolares da Rede Estadual.

Parágrafo único. O Bônus de Desempenho instituído nesta lei é destinado aos servidores lotados e em exercício:

I - Nas Gerências Regionais de Educação;

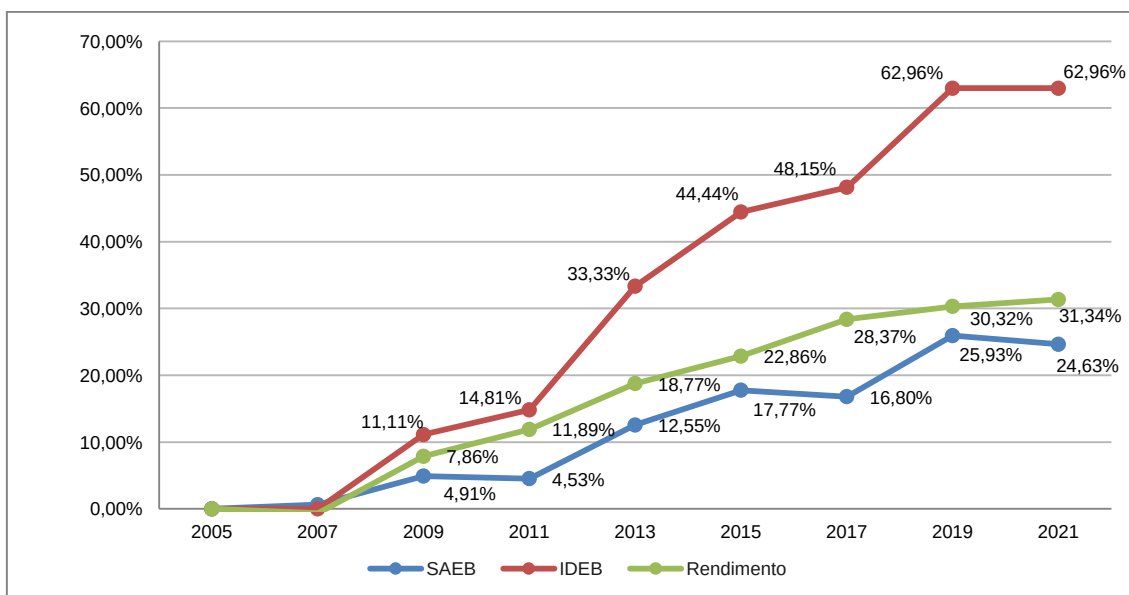
II - Nas unidades escolares da Rede Pública Estadual; e

III - Na sede da Secretaria de Educação e Esportes.

Para ser efetivado, o BDE leva em consideração, de acordo com a apontada lei, o desempenho e a participação dos estudantes a serem aferidos pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – Saepe, sendo considerados também os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, nos anos em que for aplicado⁷, bem como o fluxo dos alunos nas diferentes séries registrado pela taxa de aprovação e as metas específicas estabelecidas para cada unidade escolar, conforme for firmado em Termo de Compromisso de Gestão Escolar.

Dessa forma, o incentivo do BDE deve impactar, ao longo do tempo, os indicadores que medem o desempenho dos alunos do ensino médio das Unidades Escolares da Rede Estadual. Quando se analisa a evolução percentual acumulada supracitada, observa-se o disposto no gráfico a seguir:

Evolução Percentual Acumulada do Saeb, Ideb e do Indicador de Rendimento (PE - 2005 a 2021)



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados disponibilizados pelo Inep.

⁷ Para efeitos de pagamento do Bônus de Desempenho Educacional do exercício de 2021, excepcionalmente, foram observados os resultados agregados de Pernambuco no Saeb de 2019, conforme estabelece o art. 2º, § 1º, da Lei Estadual nº 13.486/2008, com redação alterada pela Lei Estadual nº 17.857/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Percebe-se, pela variação ocorrida entre 2005 e 2007, que houve pequeno crescimento do desempenho dos alunos no Saeb e no Indicador de Rendimento, provocando leve impacto no Ideb.

Porém, a partir da edição da norma que criou o BDE (2008), observa-se que as variações se tornam expressivas, culminando em 2021 com uma evolução percentual acumulada de 24,63% nas notas no Saeb, de 31,34% no Indicador de Rendimento (oriundo da taxa de aprovação) e de 62,96% nas notas do Ideb⁸.

Destaca-se que a leve piora na nota do Saeb de 2021 (uma queda aproximada de 0,43%), em comparação à de 2019, pode ser justificada pelo cenário pandêmico, iniciado em 2020, presente no ano de aplicação do exame, que exigiu que os professores e alunos se adaptassem a novas metodologias de ensino, com a mudança do presencial para o online. Por outro lado, a política de mitigação de danos, que inibiu a reprovação de alunos no ciclo 2020/2021, decorrente também do contexto pandêmico, deve ter contribuído para a melhora no Indicador de Rendimento.

Como se pode perceber a partir da evolução dos indicadores, o BDE parece ter impactado mais no Indicador de Rendimento (calculado a partir da taxa de aprovação) do que nas notas do Saeb e, conseqüentemente, o Indicador de Rendimento impactou mais a nota do Ideb do que as notas do Saeb (vale lembrar que a nota do Ideb é calculada a partir do Indicador de Rendimento e das notas do Saeb).

Diante do exposto, surge a necessidade de realizar novos estudos e acompanhamentos para identificar a melhor forma de equacionar os dois indicadores (Indicador de Rendimento e notas do Saeb) com a política de desempenho educacional.

6.6.3 Análise do desempenho de Pernambuco no Saeb

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realiza diversas avaliações com o fim de verificar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro. Nesse contexto, o Inep adota, periodicamente, um processo de avaliação em larga escala chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o qual utiliza os mesmos instrumentos da Prova Brasil e é aplicado com a mesma periodicidade, incluindo, porém, a avaliação do desempenho de alunos do último ano do ensino médio.

A partir da aplicação de testes e questionários, o Saeb disponibiliza evidências que permitem que os diversos níveis governamentais possam avaliar sua qualidade de educação, tendo em vista a possibilidade de visualização dos níveis de aprendizagem apresentados pelos seus respectivos alunos.

Para o Ensino Médio, esses níveis de aprendizagem estão descritos e organizados de modo crescente em Escalas de Proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática. A interpretação dos resultados do Saeb deve ser realizada com apoio das Escalas de Proficiência, sendo importante destacar que os resultados de aprendizagem

⁸ Evolução obtida a partir da nota Ideb (2,70), do Indicador de Rendimento (0,73) e da nota Saeb (3,70) do ano de 2005.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

apurados no Saeb – juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Cabe frisar que a assessoria de comunicação social do Inep preparou um “Press Kit” relativo ao Saeb 2021, que consiste em um material de divulgação a ser distribuído a canais de mídia, com informações essenciais sobre a avaliação realizada, os destaques da edição e o acesso aos resultados do Brasil, das Unidades da Federação, dos Municípios e das escolas, a fim de facilitar a divulgação dos resultados do Saeb 2021.

Enfatiza-se ainda que o Saeb foi realizado em 2021, mas a divulgação dos resultados definitivos ocorreu em setembro de 2022.

Tecidas tais considerações acerca do Saeb, pode-se seguir com a análise dos resultados relativos ao exame realizado no ano de 2021, com o foco específico no desempenho dos alunos do Ensino Médio da rede estadual pública do Estado de Pernambuco, tendo em vista se tratar do nível de ensino prioritário a ser assegurado pelos estados membros, conforme preceitua o art. 10, inciso VI, da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

Língua Portuguesa

No que tange ao desempenho dos alunos do ensino médio na prova de Língua Portuguesa, é preciso, primeiramente, considerar que tal desempenho é medido a partir de uma Escala de Proficiência dividida em 9 (nove) níveis, os quais vão do nível 0 (zero) ao nível 8 (oito), de modo que cada nível se caracteriza por um conjunto de habilidades que o aluno deverá demonstrar ao realizar a prova do Saeb.

Vale destacar que os estudantes da 3ª série do ensino médio que se classificam no nível 0 requerem atenção especial, uma vez que não demonstram habilidades consideradas elementares para essa série.

Por sua vez, se o desempenho dos estudantes se enquadrar nos níveis de 0 (zero) a 3 (três), considera-se este como “INSUFICIENTE”; caso se enquadre nos níveis 4 (quatro) a 6 (seis), é considerado como “BÁSICO”; e, por fim, caso se enquadre nos níveis 7 (sete) e 8 (oito), é considerado como “ADEQUADO”.

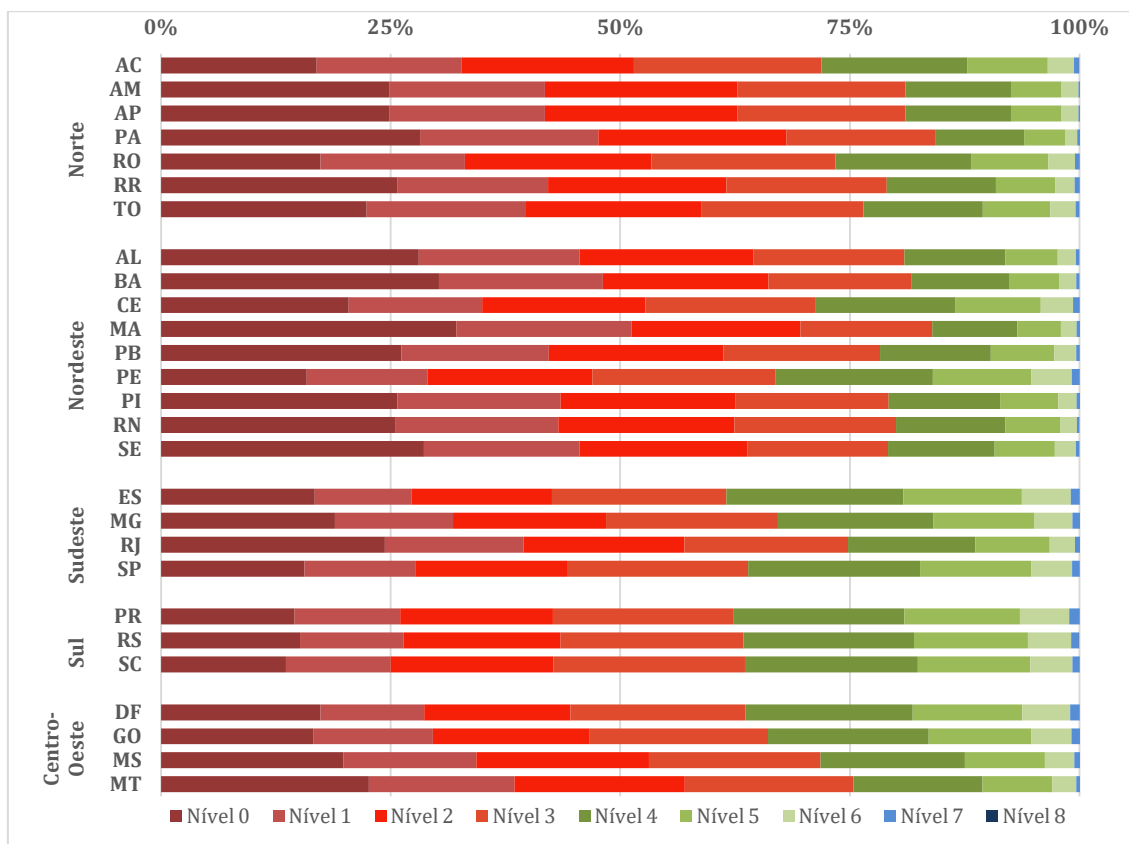
Nesse contexto, no que tange exclusivamente aos alunos da última série do ensino médio das escolas públicas, o gráfico a seguir apresenta um panorama do desempenho em Língua Portuguesa no Saeb 2021, de todas as UFs brasileiras, com destaque para os níveis de proficiência obtidos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados disponibilizados pelo Inep.

O resultado obtido demonstra que 66,93% dos estudantes da última série do Ensino Médio da rede pública estadual de Pernambuco avaliados em 2021 apresentaram desempenho “INSUFICIENTE”, ao passo que 32,24% apresentaram desempenho “BÁSICO” e 0,83% apresentaram desempenho “ADEQUADO”.

Nesse cenário, Pernambuco se destaca entre as UFs do Norte e do Nordeste, especialmente por ter apresentado o menor percentual de alunos com desempenho “INSUFICIENTE” (menor inclusive que a média brasileira de 73,52%).

Cabe destacar, também, que esses percentuais revelam um avanço em relação aos identificados no Saeb anterior (2019), ocasião na qual 67,22% dos estudantes avaliados apresentaram desempenho “INSUFICIENTE” e 31,85% apresentaram desempenho “BÁSICO”. Todavia, o resultado de 2021 denota um recuo no percentual relativo ao desempenho adequado, que foi de 0,93% em 2019.

É importante registrar que, do ponto de vista do desempenho dos alunos da última série do ensino médio das escolas públicas na disciplina de Língua Portuguesa, o Estado de Pernambuco – apesar de ter apresentado resultados melhores do que uma parcela das demais Unidades da Federação e ter evoluído em relação à avaliação anterior, ainda se encontra numa situação preocupante no que tange ao processo de ensino-aprendizagem referente a tal disciplina, considerando o elevado percentual de estudantes com desempenho insuficiente (66,93%).



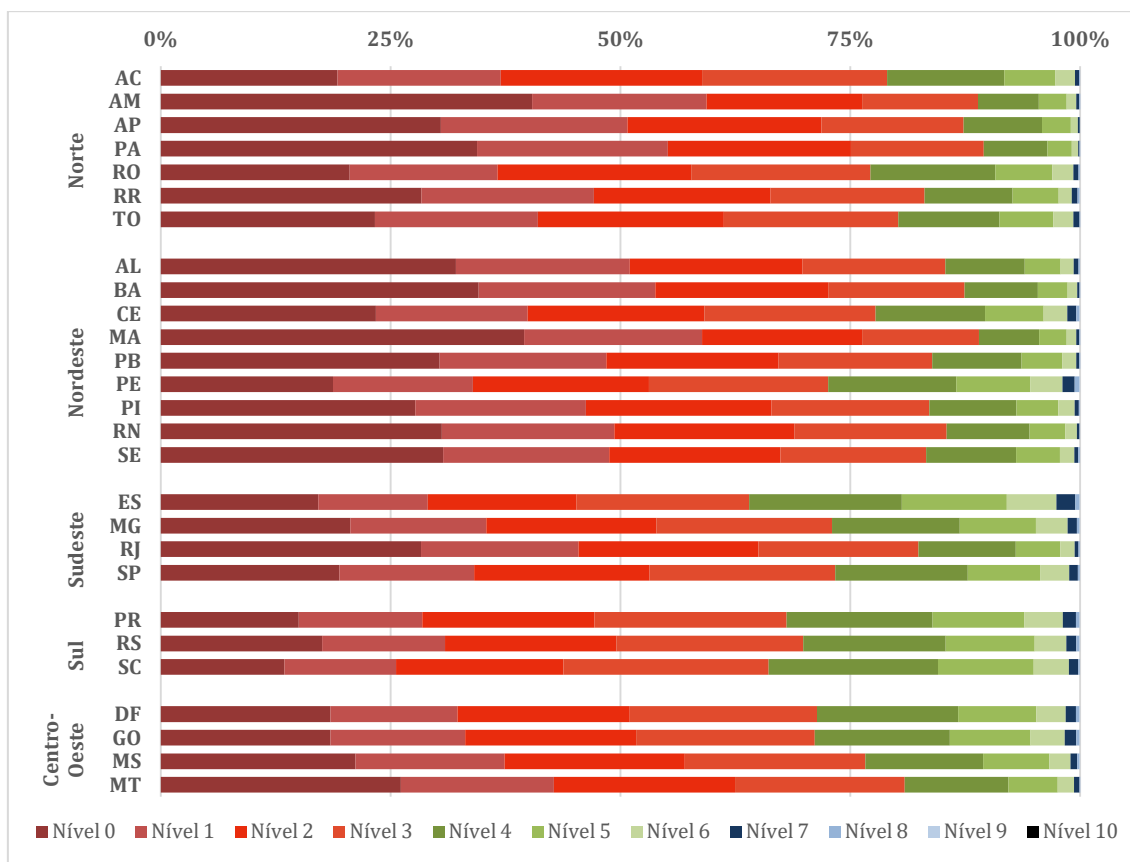
Matemática

Quanto ao desempenho dos alunos do ensino médio na prova de Matemática, este é medido em uma escala de proficiência dividida em 11 (onze) níveis, que vão do nível 0 (zero) ao nível 10 (dez), de maneira que cada nível se caracteriza por um conjunto de habilidades que o aluno deverá demonstrar ao realizar a prova do Saeb.

Vale destacar que os estudantes da 3ª série do ensino médio que se classificam no nível 0 requerem atenção especial, por não demonstrarem ainda habilidades consideradas elementares, as quais já deveriam estar presentes nessa série.

Por seu turno, se o desempenho dos estudantes se enquadrar nos níveis de 0 (zero) a 3 (três), este é considerado como “INSUFICIENTE”; caso se enquadre nos níveis 4 (quatro) a 6 (seis), é considerado “BÁSICO”; e, por fim, caso se enquadre nos níveis 7 (sete) a 10 (dez), é considerado “ADEQUADO”.

No que diz respeito exclusivamente aos alunos da última série do ensino médio das escolas públicas, o gráfico a seguir apresenta um panorama do desempenho em Matemática no Saeb 2021, de todas as UFs brasileiras, com destaque para os níveis de proficiência obtidos.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados disponibilizados pelo Inep.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O resultado obtido demonstra que 72,67% dos estudantes da última série do Ensino Médio da rede pública estadual de Pernambuco avaliados em 2021 apresentaram desempenho “INSUFICIENTE”, ao passo que 25,48% apresentaram desempenho “BÁSICO” e 1,89% apresentaram desempenho “ADEQUADO”.

Nesse contexto, Pernambuco se destaca não só em relação às demais UF's do Norte e do Nordeste, mas também em relação aos estados do Mato Grosso e do Rio de Janeiro, especialmente por ter, em relação a estes, o menor percentual de alunos com desempenho “INSUFICIENTE” (menor inclusive que a média brasileira de 78,92%).

Cumpra-se destacar, entretanto, que esses percentuais revelam uma piora em relação aos apurados no Saeb anterior (2019), ocasião na qual 70,7% dos estudantes avaliados apresentaram desempenho “INSUFICIENTE”, 26,96% apresentaram desempenho “BÁSICO” e 2,34% apresentaram desempenho “ADEQUADO”.

Vale enfatizar que, sob a ótica do desempenho dos alunos da última série do ensino médio das escolas públicas na disciplina de Matemática, o Estado de Pernambuco – apesar de ter apresentado resultados melhores do que parte das demais Unidades da Federação, ainda se encontra numa situação preocupante relativamente ao processo de ensino-aprendizagem referente a essa disciplina, considerando o elevado percentual de estudantes com desempenho insuficiente (72,67%).

Considerações Finais

Diante do exposto, pode-se afirmar que é preciso cautela ao analisar isoladamente o desempenho do Estado de Pernambuco no Saeb 2021 (assim como no Ideb 2021), pois apesar deste resultado ter sido superior em relação ao obtido por outras Unidades da Federação, o que os dados revelam, de fato, é que a maioria dos estudantes da última série do Ensino Médio avaliados nas escolas públicas de Pernambuco ainda não demonstra o conjunto de habilidades mínimas necessárias para serem considerados adequadamente formados, considerando os elevados percentuais de alunos que apresentaram desempenho insuficiente no exame em tela.

6.6.4 Taxas de Rendimento Escolar

As taxas de rendimento escolar são indicadores que avaliam os estudantes quanto ao preenchimento dos requisitos de aproveitamento e frequência ao final de um ano letivo.

As taxas de rendimento escolar são calculadas com base nas informações de rendimento e movimento dos alunos (aprovação, reprovação e abandono) coletadas na segunda etapa do Censo Escolar. A soma dessas taxas, ao final do ano letivo, corresponde a 100% das matrículas consideradas para o cálculo.

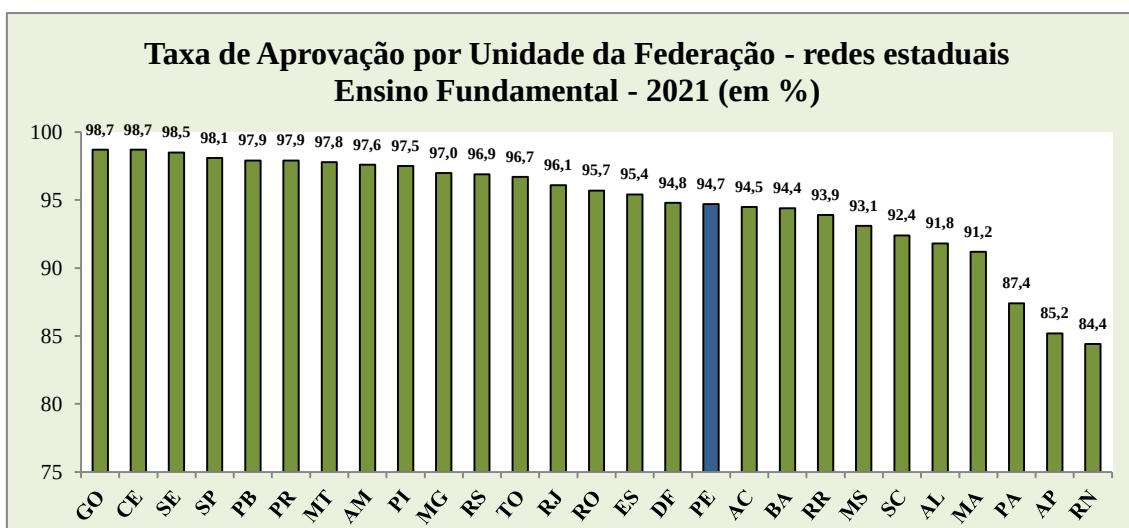
A seguir serão demonstradas as taxas de aprovação, reprovação e abandono das redes públicas estaduais das Unidades da Federação em 2021, com destaque para as taxas calculadas em relação ao ensino público estadual de Pernambuco.



a) Taxa de Aprovação

A taxa de aprovação mede a proporção de alunos aprovados em relação ao total de alunos matriculados em determinada série de determinado ano.

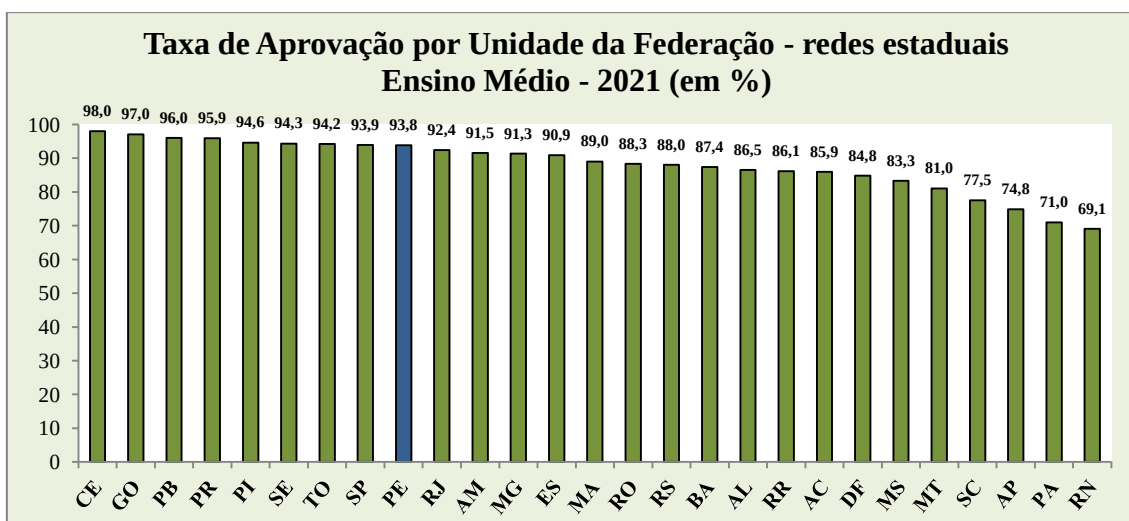
Nesse sentido, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as taxas de aprovação das redes estaduais das Unidades da Federação, no ano de 2021, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.



Fonte: MEC/Inep.

Do gráfico acima, observa-se que a taxa de aprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco (94,7%), no ano de 2021, foi inferior à maioria dos estados, situando-se na 14ª posição do total de 27 Unidades da Federação.

Registra-se que a taxa de aprovação do estado em 2021 foi menor do que a do ano anterior (99,8%) e a média nacional (96,4%), porém superior à média da rede estadual da região Nordeste (93,9%).



Fonte: MEC/Inep.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



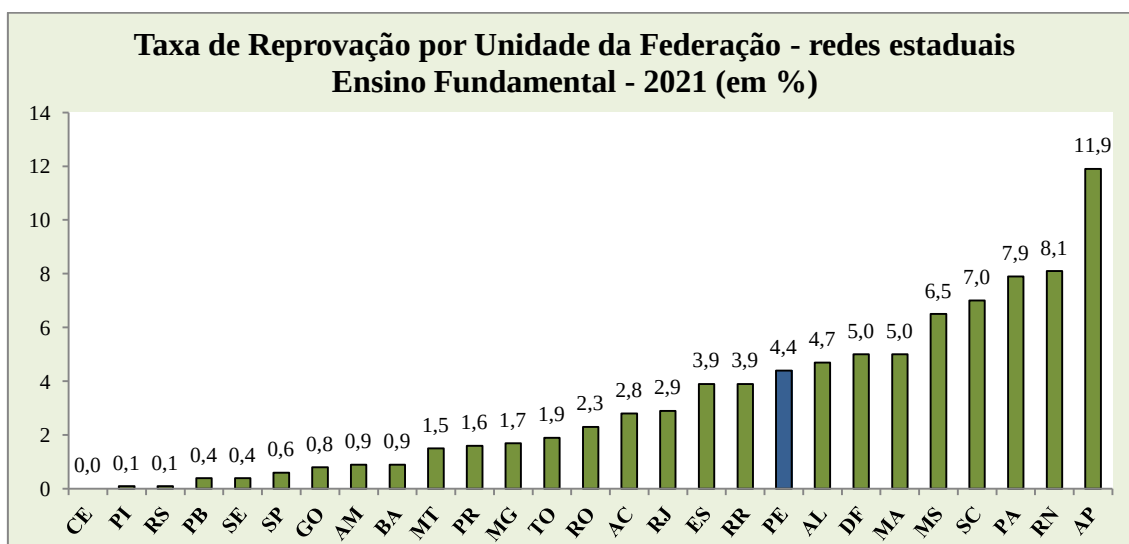
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A partir do gráfico anterior, percebe-se que, com relação ao Ensino Médio, a taxa de aprovação do Estado de Pernambuco atingiu 93,8%, em 2021, sendo a nona maior, quando comparada com outras Unidades da Federação. Além disso, ficou abaixo do ano anterior (99,3%), porém superior à média da rede estadual da região Nordeste (90,5%) e à média da rede estadual nacional (89,8%).

b) Taxa de Reprovação

A taxa de reprovação mensura a proporção de alunos reprovados em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano. Registra-se que se considera reprovado o aluno que não atendeu os requisitos mínimos para aprovação, por causa diversa do abandono escolar.

Nesse sentido, os gráficos a seguir apresentam um comparativo entre as taxas de reprovação das redes estaduais das Unidades da Federação, em 2021, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.



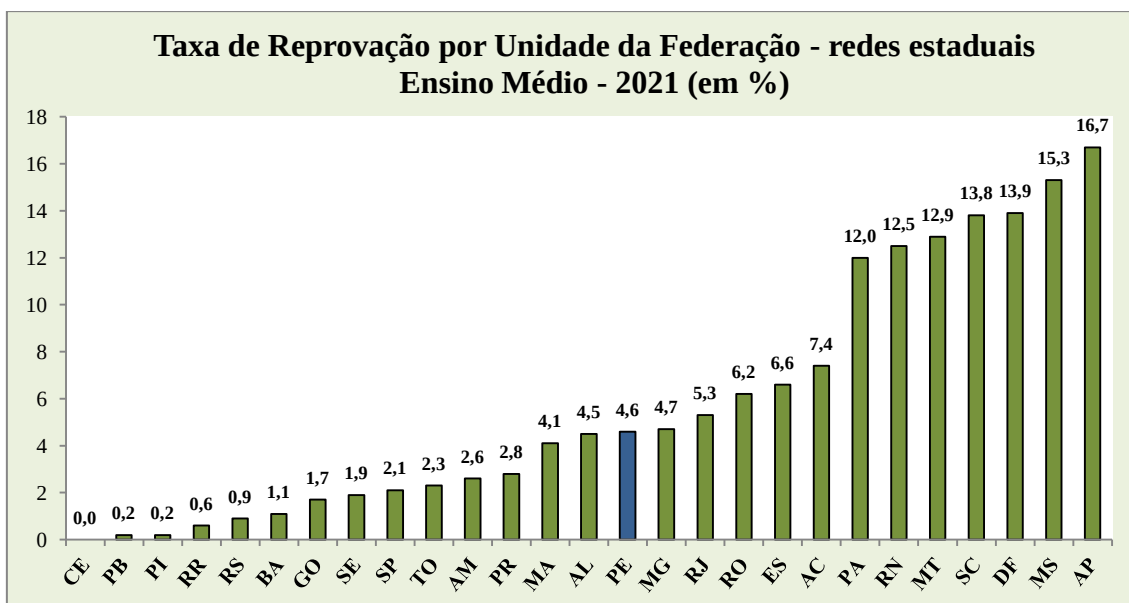
Fonte: MEC/Inep.

De acordo com o gráfico acima, a taxa de reprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2021, foi de 4,4%, o que denota um acréscimo substancial em relação à taxa do ano anterior (0,1%⁹). Comparando com as demais Unidades da Federação, Pernambuco apresentou a 9ª maior Taxa de Reprovação, sendo que os estados do Amapá (11,9%), Rio Grande do Norte (8,1%) e Pará (7,9%) apresentaram as maiores Taxas de Reprovação em 2021. Conforme dados do MEC/Inep, a taxa de reprovação dos alunos da rede estadual pública de Pernambuco foi superior à média da rede estadual da Região Nordeste (3,0%) e à média da rede estadual do Brasil (2,1%).

⁹ Em razão dos desdobramentos da pandemia de Covid-19 no ano de 2020, o Estado de Pernambuco optou, naquele exercício, por não reprovar os alunos da rede pública de ensino (exceto nos casos de abandono escolar), o que explica a baixa taxa de reprovação de 0,1% apurada em 2020 quanto ao Ensino Fundamental – e o retorno, em 2021, a um patamar mais próximo ao verificado em 2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: MEC/Inep.

Conforme se verifica no gráfico acima, quanto ao Ensino Médio, a taxa de reprovação do Estado de Pernambuco, em 2021, foi de 4,6%, o que representa um acréscimo substancial em relação à do ano anterior (0,5%¹⁰). Comparando-se com as demais Unidades da Federação, tem-se que a referida taxa foi a décima terceira maior, sendo maior do que a taxa média da Região Nordeste (2,5%) e a da rede estadual do Brasil (4,4%).

c) Taxa de Abandono

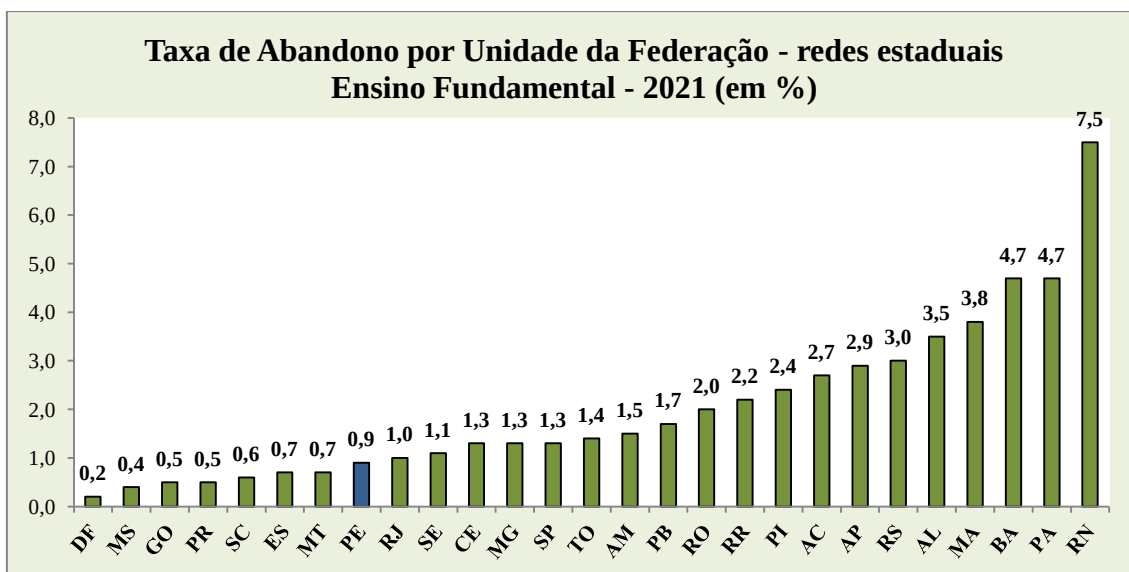
A taxa de abandono mede a proporção de alunos que abandonaram a escola em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano.

Nesse sentido, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as taxas de abandono das redes estaduais das Unidades da Federação, em 2021, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.

¹⁰ Em razão dos desdobramentos da pandemia de Covid-19 no ano de 2020, o Estado de Pernambuco optou, naquele exercício, por não reprovar os alunos da rede pública de ensino (exceto nos casos de abandono escolar), o que explica a baixa taxa de reprovação de 0,5% apurada em 2020 quanto ao Ensino Médio – e o retorno, em 2021, a um patamar mais próximo ao verificado em 2019.

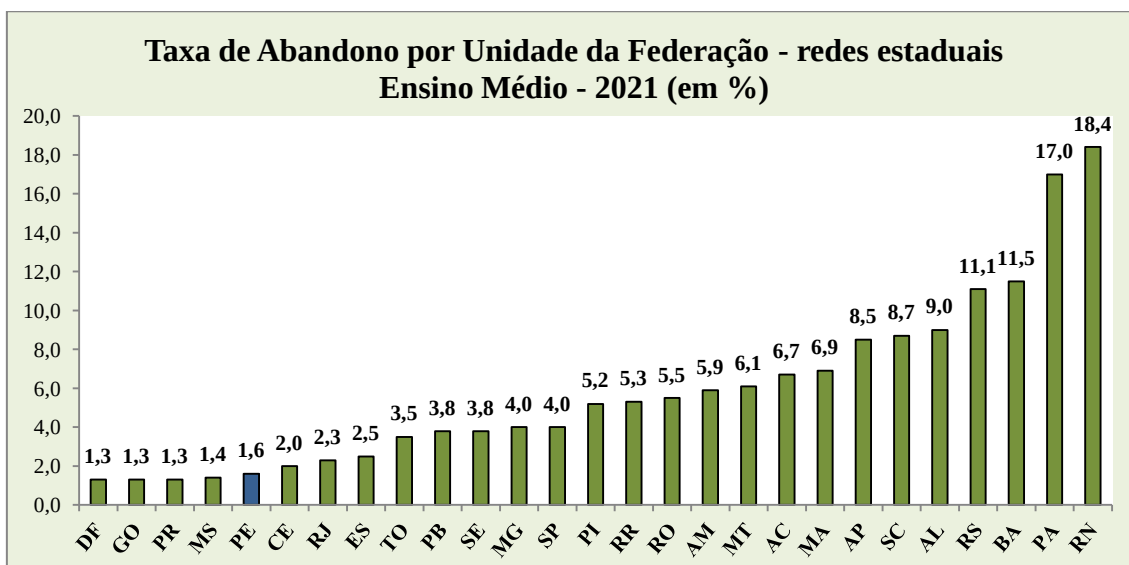


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: MEC/Inep.

Do gráfico acima, verifica-se que a taxa de abandono no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2021, foi de 0,9%, o que denota um acréscimo em relação à do ano anterior (0,1%¹¹). Comparando-se com a das demais Unidades da Federação, tem-se que a referida taxa foi a oitava menor. Além disso, vislumbra-se que a taxa de abandono da rede estadual de Pernambuco foi inferior tanto à média da Região Nordeste (3,1%) quanto à média nacional (1,5%).



Fonte: MEC/Inep.

¹¹ O baixo índice de abandono escolar apurado em 2020 também é atribuído aos desdobramentos da pandemia de Covid-19 naquele exercício, ocasião na qual a rede pública estadual aderiu ao ensino remoto, facilitando, em certa medida, a frequência dos estudantes nas aulas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Já a taxa de abandono do Ensino Médio do Estado de Pernambuco em 2021 foi de 1,6% de acordo com o gráfico anterior – a quinta menor comparada com as das outras Unidades da Federação. Registra-se que a taxa de abandono de 2021 foi superior à do ano anterior (0,2%¹²) e inferior à média da Região Nordeste (7,0%) e à média nacional (5,8%).

O quadro a seguir consolida a evolução das taxas de aprovação, reprovação e abandono da rede estadual do Estado de Pernambuco, no período de 2017 a 2021, tanto para o Ensino Médio quanto para o Ensino Fundamental.

Evolução das Taxas de Rendimento – Pernambuco – 2017 a 2021 (Rede Estadual)						
Ano	Taxas de Aprovação (%)		Taxas de Reprovação (%)		Taxas de Abandono (%)	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2017	91,8	92,6	7,2	5,9	1,0	1,5
2018	93,5	94,0	5,7	4,8	0,8	1,2
2019	93,2	96,9	6,0	4,9	0,8	1,5
2020	99,8	99,3	0,1	0,5	0,1	0,2
2021	94,7	93,8	4,4	4,6	0,9	1,6

Fonte: MEC/Inep.

Em comparação ao ano de 2020, percebe-se que no ano de 2021 houve uma piora nos indicadores de rendimento. Todavia, é importante pontuar que o cenário da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do ano de 2020, teve repercussão substancial nos critérios de apuração dos referidos índices. Isso porque, em função da pandemia, houve, por exemplo, a suspensão das aulas presenciais, que estabeleceu um contexto de ensino completamente novo tanto no âmbito das redes educacionais públicas quanto das redes privadas. Nesse cenário, em meio à mudança abrupta da infraestrutura educacional, das metodologias de ensino e das formas de avaliação do desempenho dos estudantes, o que se observou foi uma abordagem pedagógica mais compreensiva, associada a uma política de mitigação de danos em relação aos alunos.

Nessa senda, o Governo do Estado de Pernambuco tomou a decisão, inclusive, de não reprovar estudantes da rede estadual no ano de 2020 (exceto aqueles que abandonaram os estudos), definindo que a avaliação dos alunos seria efetuada dentro de um Ciclo de Aprendizagem e Avaliação excepcional, relativo ao biênio de 2020/2021, conforme estabelecido por meio da Instrução Normativa SEE nº 10/2020, publicada no Diário Oficial do Estado de 12/12/2020.

¹² No Ensino Médio, o baixo índice de abandono escolar apurado em 2020 também pode ser atribuído aos desdobramentos da pandemia de Covid-19 naquele exercício, com a adoção do ensino remoto, que facilita que haja a frequência do estudante.



Já em comparação aos outros exercícios, percebe-se que em 2021 as taxas de reprovação foram melhores do que a média, o que pode ser explicado ainda pelo estabelecimento de uma avaliação especial dos alunos para o biênio 2020/2021, conforme explicado.

6.6.5 Taxa de Distorção Idade-Série

Outro indicador educacional relevante é a taxa de distorção idade-série, que expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à esperada para aquele período, informando a proporção desses alunos em relação ao total de matriculados.

Na rede pública estadual de Pernambuco, em 2021, a taxa de distorção idade-série para o Ensino Fundamental foi de 23,3% – inferior à de 2020, que apresentou um percentual de 26,1%. Para o Ensino Médio, a taxa do estado foi de 23,3%, apresentando igualmente um decréscimo em relação à verificada em 2020 (25,9%).

Os quadros adiante mostram a evolução da taxa de distorção idade-série das redes estaduais do Ensino Fundamental Total (Anos Iniciais e Anos Finais) e do Ensino Médio para o Brasil, a Região Nordeste e Pernambuco no período de 2017 a 2021.

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Fundamental Total Rede Estadual 2017-2021			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2017	20,5	39,1	30,9
2018	19,6	37,1	28,6
2019	18,4	34,9	26,9
2020	18,0	33,3	26,1
2021	15,9	30,2	23,3

Fonte: MEC/Inep.

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Médio Rede Estadual 2017-2021			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2017	31,5	39,7	29,6
2018	31,5	38,6	27,6
2019	29,3	36,2	25,6
2020	29,3	35,3	25,9
2021	28,0	35,6	23,3

Fonte: MEC/Inep.

Com base no primeiro quadro, percebe-se que, em 2021, a Taxa de Distorção Idade-Série para o Ensino Fundamental de Pernambuco (23,3%) ficou inferior à taxa da região Nordeste (30,2%) e superior à taxa nacional (15,9%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A partir do segundo quadro, por sua vez, observa-se que, no ano de 2021, Pernambuco apresentou uma Taxa de Distorção Idade-Série para o Ensino Médio de 23,3%, o que denota uma taxa menor que a do Brasil (28,0%) e a da região Nordeste (35,6%).

6.7 Planejamento governamental para a área de educação

O planejamento governamental do Estado de Pernambuco para a área de educação está consolidado no Plano Plurianual referente ao quadriênio 2020-2023 (Lei Estadual nº 16.770/2019 – PPA 2020-2023).

No PPA 2020-2023, consta, como objetivo estratégico para a área de educação, o Pacto pela Educação, que estabelece, como uma de suas diretrizes, a necessidade de “assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios”.

O Pacto pela Educação engloba diversos programas voltados à educação, os quais estão distribuídos em órgãos da estrutura administrativa do estado responsáveis pela execução das respectivas ações.

Com a finalidade de manter o Plano Plurianual permanentemente atualizado e compatível com os cenários social, econômico, político e financeiro do estado – mantendo-se o referencial das diretrizes e dos objetivos estratégicos, foi realizada a revisão do PPA 2020-2023 para o exercício de 2021, por meio da Lei Estadual nº 17.122/2020. Tal revisão visa a garantir uma maior integração dos instrumentos de planejamento e orçamento, de forma que a Lei Orçamentária Anual – LOA, instrumento de curto prazo, não se descole do planejamento de médio prazo no decorrer do período de vigência do PPA 2020-2023.

Na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021, por sua vez, as ações voltadas para a área de educação estão distribuídas entre diversas unidades orçamentárias, concentrando-se os programas relacionados à Educação Básica na Secretaria de Educação e Esportes e os relativos ao Ensino Superior na Universidade de Pernambuco – UPE.

Nesse contexto, a LOA 2021 fixou, como dotação inicial para a função 12 – Educação, o valor de R\$ 3.656.631.733,00, sendo R\$ 3.648.073.433,00 provenientes de recursos do Tesouro e R\$ 8.558.300,00 de Outras Fontes. Importa ressaltar que, após a edição de créditos adicionais, a dotação atualizada chegou a um total autorizado líquido de R\$ 5.027.873.334,40, conforme dados extraídos do sistema e-Fisco. Além disso, registra-se que, no exercício de 2021, de acordo com o sistema e-Fisco, foram empenhadas despesas na função 12 – Educação, num total de R\$ 4.697.989.111,17, tendo havido a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 396.130.605,81 e liquidadas despesas no valor de R\$ 4.301.858.505,36.



6.8 Financiamento estadual da educação

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE

O SIOPE¹³ consiste num sistema de acesso público via *internet*, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que coleta, processa e dissemina dados relativos aos orçamentos e investimentos públicos em educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os dados do SIOPE têm periodicidade anual e o prazo para a sua transmissão vai até 30/04 tanto para os municípios como para os estados, conforme nova redação dada ao art. 51, § 1º, da LRF pela Lei Complementar nº 178, de 2021.

De acordo com o FNDE, são objetivos do SIOPE:

- a) Constituir base de dados nacional detalhada sobre as receitas e os investimentos públicos em educação de todos os entes federados;
- b) Subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de governo;
- c) Assegurar transparência e publicidade às informações sobre financiamento e investimentos públicos em educação;
- d) Produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação; e
- e) Instrumentalizar a atuação do controle social.

As principais funcionalidades do sistema, por sua vez, englobam:

- a) A realização automática dos cálculos dos percentuais mínimos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Fundeb, de acordo com a metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e
- b) O envio automático de comunicados para o Ministério Público e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, bem como para os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

A Lei Federal nº 12.017/2009 – que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO/2010), em seu art. 40, § 3º, estabeleceu que o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) dará amplo acesso público às informações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constantes do SISTN, atual SICONFI, inclusive mediante a integração das informações disponibilizadas pelo SIOPE e pelo SIOPE, as quais poderão ser utilizadas, com fé pública, para fins de controle e aplicação de restrições. Portanto, com o advento desta lei, o Sistema SIOPE

¹³ Legislação: Portaria MEC nº 006 de 20 de Junho de 2006; Decreto nº 6.094, de 24/4/2007 – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Termo de Adesão ao Compromisso; Portarias STN nº 559 e 575 de agosto/2007; Portaria STN nº 25 de 17.01.2008; Decreto nº 6.253, de 13/11/2007 – Dispõe sobre o Fundeb e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20/6/2007; Portaria MEC nº 844 de 08/07/2008; Lei nº 12.017 de 12/8/2009 - Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2010); Portaria MEC nº 213, de 2/03/2011 – Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

passou a integrar o Cadastro Único de Convênios – CAUC, da Secretaria do Tesouro Nacional. Desse modo, a apuração da aplicação de recursos na educação passou a ser obtida por meio do SIOPE.

No que diz respeito aos envios dos Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, de acordo com o sítio eletrônico do FNDE, as datas das transmissões efetuadas pelo Estado de Pernambuco para o SIOPE quanto aos dados referentes ao exercício de 2021 foram as seguintes:

Período de referência	Data de transmissão das informações para o SIOPE
1º Bimestre de 2021	29/10/2021
2º Bimestre de 2021	19/11/2021
3º Bimestre de 2021	07/12/2021
4º Bimestre de 2021	14/01/2022
5º Bimestre de 2021	02/02/2022
Anual	14/07/2022

Fonte: FNDE.

A partir das informações indicadas na tabela anterior, observam-se atrasos, por parte do Estado de Pernambuco, quanto à transmissão, via SIOPE, dos dados referentes à educação do exercício de 2021, uma vez que o prazo para o envio dessas informações é de 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Nesse cenário, tomando-se como exemplo o envio das informações referentes ao 1º bimestre de 2021, percebe-se que o Estado de Pernambuco transmitiu os respectivos dados em 29/10/2021 – ou seja, cerca de 7 meses após o prazo legal (28/03/2021), de maneira que atrasos de ordem similar foram identificados com relação às transmissões referentes aos demais bimestres do exercício de 2021, inclusive a transmissão dos dados anuais – efetuada em 14/07/2022, e que deveria ter sido realizada até 30/01/2022.

É importante destacar que atrasos dessa natureza também haviam sido identificados nos exercícios de 2019 e 2020. Naquelas ocasiões, a Gerência de Contabilidade da Secretaria de Educação de Pernambuco (GECON) informou a esta Equipe de Auditoria, por *e-mail*, que o estado estava enfrentando dificuldades no tocante à transmissão de informações via SIOPE. Como exemplos de tais entraves, foram citados: a) a inserção das informações no SIOPE de forma manual, a partir de planilhas; b) o fato de existirem, na GECON, apenas duas pessoas aptas a realizarem tal inserção; c) as críticas apresentadas pelo SIOPE aos dados transmitidos, em decorrência de análises e cruzamentos diversos realizados por tal sistema; d) as eventuais atualizações do SIOPE, que fazem surgir críticas a dados já inseridos; e) a demora (e ausência de prazo) para a validação e disponibilização do recibo de informações inseridas no SIOPE; e f) o fato de as informações de acompanhamento de saldos de Restos a Pagar do estado, solicitadas bimestralmente, não estarem sendo consideradas suficientes à validação pelo FNDE, o que estaria impedindo a transmissão dos demonstrativos referentes ao 6º bimestre.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Por fim, cabe registrar que, até o momento, não visualizamos cenário de resolução desses entraves pela SEE.

6.8.1 Principais fontes de financiamento da educação

O Estado de Pernambuco se utiliza de diversas fontes de recursos para financiar a educação. Nas informações a seguir iremos considerar como financiamento as despesas liquidadas. Nesse contexto, o montante financiado no exercício de 2021, totalizou R\$ 5.976.755.725,47. Para obtenção deste valor, foram consideradas:

a) As despesas liquidadas na função 12 – Educação, no valor de R\$ 4.301.858.505,36¹⁴; e

b) As despesas da Secretaria de Educação e Esportes, da UPE e de amortizações e juros da dívida externa, referentes à educação, realizadas pelos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ, liquidadas na função 28 – Encargos Especiais, no montante total de R\$ 1.674.897.220,11.

As principais fontes de recursos utilizadas para o financiamento da educação em Pernambuco no exercício de 2021 foram as seguintes:

- a) Recursos Ordinários (fonte 0101);
- b) Fundeb (fonte 0109);
- c) Convênios (fontes 0102 e 0242); e
- d) Salário-Educação (fonte 0105).

Os montantes das despesas liquidadas com recursos dessas e outras fontes para o financiamento da educação no Estado de Pernambuco em 2021 podem ser verificados na tabela adiante.

Fonte de Recursos	Total Liquidado	%
Recursos Ordinários – 0101*	2.943.349.969,61	49,247%
Fundeb – 0109	2.813.426.003,26	47,073%
Convênios - 0102 e 0242	157.368.599,67	2,633%
Salário-Educação – 0105	61.730.732,84	1,033%
Recursos Próprios - Adm. Indireta – 0241	319.096,40	0,005%
Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta – 104	385.116,10	0,006%
Recursos do SUS Exclusive Convênios – 0244**	176.207,59	0,003%
Total	5.976.755.725,47	100,00%

Fonte: e-Fisco/2021.

Nota: *Esse montante contempla, além das despesas liquidadas na função 12 (Educação) por diversas UGs, as liquidadas na função 28 (Encargos Especiais) pela Secretaria de Educação, conforme mencionado no primeiro parágrafo deste item.

Nota: **Despesas realizadas pela UPE, referentes aos hospitais-escola nos quais atuam alunos e docentes da instituição.

¹⁴ De acordo com o sistema e-Fisco, no exercício de 2021 foram empenhadas despesas na função 12 – Educação no valor de R\$ 4.697.989.111,17, tendo havido a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 396.130.605,81. Desta forma, a despesa liquidada alcança o montante de R\$ 4.301.858.505,36.

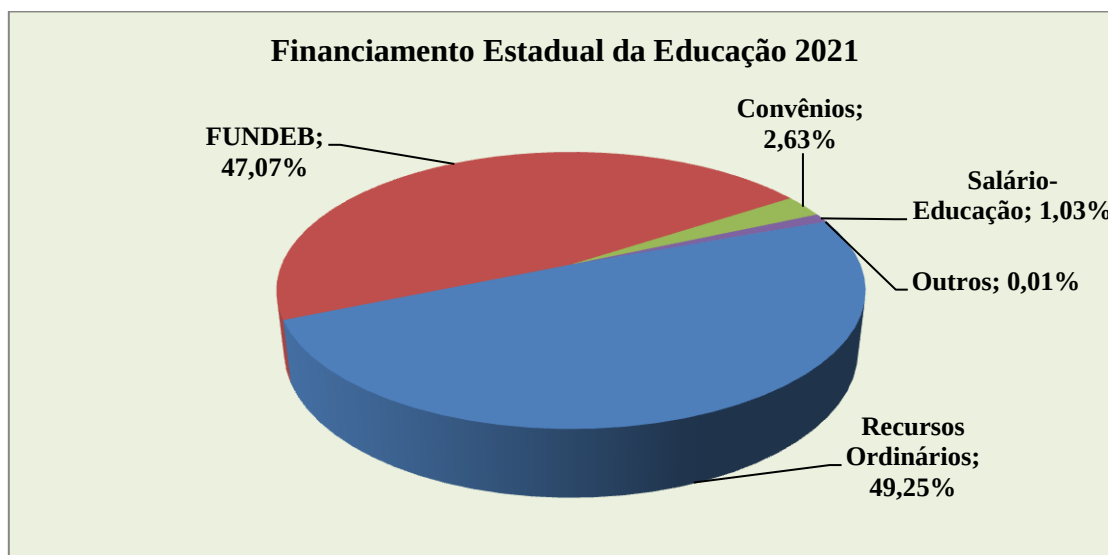


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O gráfico a seguir, por seu turno, demonstra as representações percentuais das principais fontes de recursos educacionais sobre o total dos recursos financiadores:



Fonte: e-Fisco – Despesas liquidadas na função 12 (Educação) pelas UGs Secretaria de Educação e Esportes, UPE, Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Ciência e Tecnologia e demais liquidantes na referida função, bem como despesas liquidadas pela Secretaria de Educação na função 28 (Encargos Especiais), conforme tratado no primeiro parágrafo deste item.

Nota: Os convênios se referem à Adm. Direta, fonte 0102 e à Adm. Indireta, fonte 0242.

Nesse cenário, recursos próprios ordinários – fonte 0101, no montante de R\$ 2.943.349.969,61, financiaram diretamente os diversos níveis de ensino, sobretudo o superior, médio e fundamental, sendo importante destacar, novamente, que tal quantia contempla as liquidações efetuadas na função 12 (Educação – R\$ 1.268.452.749,50), por parte de diversas UGs, e na função 28 (Encargos Especiais – R\$ 1.674.897.220,11), pela Secretaria de Educação e pelos Encargos Gerais do Estado – SEFAZ.

Já os recursos provenientes do Fundeb aplicados em 2021 somaram R\$ 2.813.426.003,26 (47,07% do total). A aplicação da maior parte desse montante, por seu turno, ocorreu do seguinte modo:

- i) 51,28% (R\$ 1.442.790.771,19) foram destinados ao Ensino Médio (subfunção 362);
- ii) 20,65% (R\$ 581.072.164,16) foram para o Ensino Fundamental (subfunção 361); e
- iii) 7,98% (R\$ 224.642.246,84) foram para a Educação Básica (subfunção 368), que contempla, além do ensino infantil, o fundamental e médio.

Além disso, no exercício de 2021, o Estado de Pernambuco aplicou, mediante recursos do Fundeb – fonte 0109, o montante de R\$ 35.275.407,18 no Ensino Profissional (1,25% do total liquidado), bem como a quantia de R\$ 4.242.376,85 na Educação Especial (0,15%) e R\$ 118.074,00 (percentual irrisório) na Educação de Jovens e Adultos – EJA.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os convênios provenientes das fontes 0102 e 0242, por sua vez, financiaram o fornecimento de alimentação escolar, a melhoria na rede escolar, a expansão da educação profissional e a operacionalização da rede de educação integral e semi-integral de ensino.

Já os recursos oriundos da fonte 0105 – Salário-Educação foram investidos em fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral), bem como no suporte às atividades fins da Secretaria de Educação.

Por fim, conforme evidenciado na tabela e no gráfico anterior, cabe pontuar, apesar da baixa expressividade (menos de 0,1% do total liquidado), que a educação estadual também foi financiada por recursos das fontes 0241 – Recursos Próprios da Administração Indireta, 0104 – Recursos Diretamente Arrecadados, e 0244 – Recursos do SUS Exclusive Convênios.

6.9 Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino

Neste item, será analisado o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) divulgado no Balanço Geral do Estado de Pernambuco referente ao exercício financeiro de 2021 (doc. 02, p. 323 e 324).

Nesse contexto, é importante destacar que, para a verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, são observadas apenas as despesas custeadas a partir das Fontes de Recursos 0101 – Recursos Ordinários, e 0109 – FUNDEB.

Formação da Base de Cálculo

O valor da base de cálculo, apresentado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE – R\$ 27.083.668.119,30, está em conformidade com a legislação pertinente e em consonância com os dados do sistema e-Fisco. Consequentemente, o montante mínimo legal a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Estado de Pernambuco no exercício de 2021 seria de R\$ 6.770.917.029,83, correspondente a 25% do valor da base de cálculo, conforme definido pelo art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Despesas não relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino

O Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2021, de modo geral, relacionou despesas que corresponderam efetivamente a dispêndios com manutenção e ao desenvolvimento do ensino no ano sob análise. A despeito disso, ainda podem ser identificados, no referido demonstrativo, cálculos indevidos de despesas que, de acordo com a Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Diretrizes e Bases da Educação – LDB), não deveriam ter sido consideradas pelo Estado de Pernambuco como MDE, conforme relatado adiante.

Aquisição de gêneros alimentícios e fornecimento de merenda escolar (Secretaria de Educação e Esportes)

Por expressa vedação legal, a aquisição de gêneros alimentícios e o fornecimento de merenda escolar não podem ser considerados como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, tal qual se denota do teor do artigo 71, inciso IV, da LDB. Entretanto, cabe destacar que é do entendimento deste TCE-PE, até a presente data, que os dispêndios referentes ao custeio de serviços prestados por merendeiros (locação de mão de obra) constituem despesas com MDE.

Nesse contexto, tem-se que, no âmbito das ações relativas à alimentação escolar discriminadas no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE, contido no Balanço Geral do Estado, somente devem constar valores referentes a despesas com serviços prestados por merendeiros. Em contrapartida, não podem ser computados, no referido demonstrativo, como despesas com MDE, os dispêndios relativos à aquisição de gêneros alimentícios, fornecimento de merenda escolar e outros congêneres.

Nesse sentido, segue a análise dos valores atribuídos às ações de alimentação escolar constantes do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2021 (Ações 2310 e 4538), a fim de detalhar o que foi considerado como gasto com MDE pelo estado quando da composição dos valores dessas ações no citado demonstrativo.

Ação 2310 – Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2021 (doc. 02, p. 323), considerou-se como despesa de MDE da Secretaria de Educação, na Ação 2310 – *Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral*, o montante empenhado de R\$ 24.067.291,88. Contudo, conforme verificado no sistema e-Fisco, estão incluídos, nesse valor, gastos que não deveriam ter sido considerados como despesas de MDE pelo Estado.

De acordo com o entendimento desta Equipe de Auditoria, apenas deveriam ter sido consideradas como despesas com MDE, dentro da Ação 2310, os empenhos efetuados nas naturezas de despesa 3.3.90.37.05 (Locação de Mão de Obra – Serviços de Copa e Cozinha – R\$ 20.845.932,25) e 3.3.90.92.37 (DEA – Locação de Mão de Obra – R\$ 1.916.546,92), as quais estão relacionadas com serviços prestados por merendeiros (o que é considerado como gasto com MDE por este TCE-PE).

Logo, entende-se que o valor correto a ser elencado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2021 como despesa com educação na Ação 2310 (Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral) não deveria ser R\$ 24.067.291,88, mas sim R\$ 22.762.479,17, correspondente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

à soma dos empenhos realizados nas duas naturezas citadas no parágrafo anterior (ou seja, somente despesas relacionadas a serviços de profissionais da merenda).

Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2021 (doc. 02, p. 323), considerou-se como despesa de MDE da Secretaria de Educação, na *Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar*, o montante empenhado de R\$ 44.564.483,98. Contudo, conforme verificado no sistema e-Fisco, estão incluídos, nesse valor, gastos que não deveriam ter sido considerados como despesas de MDE pelo Estado.

De acordo com o entendimento desta Equipe de Auditoria, apenas deveriam ter sido consideradas como despesas com MDE, dentro da Ação 4538, os empenhos efetuados nas naturezas de despesa 3.3.90.37.05 (Locação de Mão de Obra – Serviços de Copa e Cozinha – R\$ 39.640.658,11), 3.3.90.92.37 (DEA – Locação de Mão de Obra – R\$ 1.863.545,72), 3.3.90.47.18 (Contribuições Previdenciárias S/Serv.Terceiros-Pessoa Física – R\$ 189.025,14) e 3.3.90.36.35 (Apoio Administrativo, Técnico e Operacional – R\$ 944.957,69) as quais estão relacionadas a serviços considerados como dispêndios com MDE por este TCE-PE.

Logo, entende-se que o valor correto a ser elencado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2021 como gasto em educação na Ação 4538 (Fornecimento de Alimentação Escolar) não deveria ser R\$ 44.564.483,98, mas sim R\$ 42.638.186,66, correspondente à soma dos empenhos realizados nas duas naturezas citadas no parágrafo anterior.

Dos Restos a Pagar

Os valores constantes do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino – MDE, constantes do Balanço Geral do Estado de 2021, são relativos a despesas empenhadas, que incluem os Restos a Pagar Processados e os Não Processados, sujeitos a cancelamento no ano seguinte.

Os Restos a Pagar Processados são despesas reconhecidas, mas ainda não pagas pela administração (despesas liquidadas). *Os Restos a Pagar Não Processados*, por seu turno, são despesas empenhadas que não tiveram sua contraprestação de bens ou serviços reconhecida até 31 de dezembro (despesas não liquidadas).

O TCE-PE vinha entendendo que o Estado de Pernambuco não deveria computar despesas presumidas, mas sim os valores efetivamente despendidos em cada exercício. Por esse entendimento, não deveriam ser computados, como despesa, os Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício, devendo haver, ainda, a compensação pela inclusão dos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados em anos anteriores e pagos durante o exercício sob análise. Todavia, de acordo com o atual posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, as despesas inscritas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

em Restos a Pagar Não Processados (empenhadas, mas não liquidadas) devem compor a execução orçamentária do respectivo exercício¹⁵.

Por outro lado, é importante pontuar que o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2021 registra, como dedução das despesas com educação ali discriminadas, os cancelamentos, no exercício, de *Restos a Pagar Processados e Não Processados* inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (Fontes 0101 – *Recursos Ordinários*; e 0109 – *Recursos do FUNDEB*). Essa dedução é efetuada pelo estado como uma “correção” de valores lançados em demonstrativos anteriores, nos quais haviam sido computados, como gastos em educação, empenhos de despesas que, apesar de terem sido inscritas como Restos a Pagar ao final dos respectivos exercícios, acabaram sendo canceladas nos anos subsequentes. Em outras palavras, isso significa que algumas aplicações de recursos em educação consideradas no demonstrativo de 2020, por exemplo, não chegaram a se concretizar, uma vez que foram formalmente canceladas em 2021. Daí a necessidade de dedução/ajuste desses valores no demonstrativo de 2021 (conforme MDF, 11ª Edição, p. 345).

Nesse cenário, no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2021 (doc. 02, p. 323), os cancelamentos de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino totalizaram R\$ 9.551.487,19, valor esse que, pelos motivos já explanados, foi apresentado como redutor das aplicações em educação ali discriminadas.

Verificação do Limite após Ajustes

Com relação ao exercício de 2021, considerando os ajustes anteriormente referidos, entende-se que o Governo do Estado de Pernambuco alcançou o percentual exigido pela Constituição Federal quanto aos gastos com educação (mínimo de 25%), tendo aplicado **25,78%** dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Em R\$	
Total das aplicações (demonstrativo do BGE, p. 323)	6.986.448.891,08
(-) Ações não relacionadas à MDE	3.231.110,03
Ação 2310 - Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral	1.304.812,71
Ação 4538 - Fornecimento de Alimentação Escolar	1.926.297,32
Total aplicado de acordo com o entendimento do TCE-PE	6.983.217.781,05
Base de cálculo (receita de impostos e transferências constitucionais recebidas)	27.083.668.119,30
% ajustado de aplicações (de acordo com o entendimento do TCE-PE)	25,78%

Fontes: Balanço Geral do Estado 2021 e e-Fisco 2021.

¹⁵ No Processo TC nº 1923365-6 (Consulta), este TCE-PE firmou entendimento no sentido de acatar, apenas no exercício de 2020, o maior percentual apurado dentre as duas metodologias (TCE-PE e STN/MDF), a favor do jurisdicionado, de modo que, a partir de 2021, haveria de ser adotada a metodologia da STN/MDF.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Por fim, destaca-se que o Estado de Pernambuco adequou as suas aplicações de recursos em educação ao que atualmente preceitua a Constituição Federal, deixando de computar como despesa com MDE a Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN, promovendo, assim, a devida aplicação dos recursos provenientes de impostos em MDE, assegurando a observância do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212 do Diploma Constitucional.

6.10 Verificação da aplicação dos recursos no ensino básico

6.10.1 Salário-Educação

O Salário-Educação é uma contribuição social devida pelas empresas e destinada, exclusivamente, ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade da cobrança desse tributo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 660.933, firmou a posição de que a atual Constituição recepcionou o Salário-Educação, dentre as espécies tributárias vigentes, como contribuição social.

Cabe destacar que, até o ano de 1996, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, de 13/09/1996 – referente à contribuição devida pelas empresas a título de Salário-Educação, podiam ser deduzidas as despesas realizadas por essas pessoas jurídicas com a educação fundamental de seus empregados e dependentes. Contudo, a partir da Emenda Constitucional nº 14/96, essa possibilidade de compensação deixou de existir no ordenamento jurídico nacional.

Importa ressaltar, também, que compete à União arrecadar a contribuição do Salário-Educação. Após a arrecadação, efetuada pela Receita Federal, cabe ao FNDE repartir os recursos do Salário-Educação em cotas, sendo os destinatários a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, da seguinte forma:

- a. 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b. 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, desta forma:
 1. Cota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;
 2. Cota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por unidade federada (estado), os quais são creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Além disso, vale enfatizar que, ao lado do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Salário-Educação é uma das principais fontes de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Trata-se de uma contribuição social recolhida de todas as empresas e entidades vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. A alíquota dessa contribuição social, por sua vez, é de 2,5% sobre a folha de pagamento.

Cumprе salientar, também, que, diante da necessidade da sua distribuição com base no número de matrículas do ensino básico, a quota estadual/municipal é depositada mensalmente nas contas correntes das secretarias de educação.

A legislação aplicável à contribuição social do Salário-Educação, por seu turno, é a seguinte:

- 1 – Constituição Federal (§§ 5º e 6º do art. 212);
- 2 – Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (art. 15);
- 3 – Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998;
- 4 – Lei Federal nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003; e
- 5 – Decreto Federal nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.

Já as despesas custeadas com recursos do Salário-Educação devem estar enquadradas como *programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública* e podem ser aplicadas *na educação especial*, desde que vinculadas à educação básica, conforme o inciso II, do § 1º, do art. 15 da Lei Federal nº 9.424/1996.

Como fonte adicional de recursos da educação, o Salário-Educação poderá ser utilizado para cobrir despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o que estabelece o art. 70 da LDB (Lei Federal nº 9.394/1996).

Entretanto, a despesa com remuneração do pessoal docente e dos profissionais da educação, ainda que esteja prevista no art. 70 da LDB, não pode ser custeada com os recursos da cota estadual e municipal do Salário-Educação, por força do disposto no art. 7º da Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que assim estabelece:

Art. 7º. O Ministério da Educação e do Desporto fiscalizará, por intermédio do FNDE, a aplicação dos recursos provenientes do Salário-Educação, na forma do regulamento e das instruções que para este fim forem baixadas por aquela Autarquia, **vedada sua destinação ao pagamento de pessoal** (grifo nosso).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Ressalte-se, também, que as cotas do Salário-Educação repassadas aos municípios e aos estados ***não podem ser incluídas na base de incidência do percentual mínimo de 25%*** para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estabelecido esse contexto, a seguir são demonstrados os valores despendidos pelo Estado de Pernambuco (despesas liquidadas) com os recursos do Salário-Educação (fonte 0105), por subfunção, e em seguida, por elemento de despesa, no exercício de 2021:

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por subfunção

Subfunção	Valor (R\$)
Subfunção 362 - Ensino Médio	45.623.340,40
Subfunção 363 - Ensino Profissional	13.483.143,10
Subfunção 368 - Educação Básica	2.555.447,34
Subfunção 423 - Assistência aos Povos Indígenas	68.802,00
Total	61.730.732,84

Fonte: e-Fisco.

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por elemento de despesa

Elemento de despesa	Valor (R\$)
3.3.90.39 - Outros Serviços de Terceiros - PJ	29.884.350,10
3.3.90.93 - Indenizações e Restituições	25.275.126,08
3.3.90.30 - Material de Consumo	3.666.158,73
3.3.90.92 - Despesa Exercícios Anteriores - DEA	2.905.097,93
Total	61.730.732,84

Fonte: e-Fisco.

Ressalte-se que, no exercício em apreço, os recursos oriundos da fonte 0105 – Salário-Educação, foram investidos predominantemente em fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional, Básica e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral).

De toda sorte, no âmbito do Acórdão T.C. nº 352/2014, referente a uma consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Ipojuca (Processo TC nº 1307744-2), esta Corte de Contas respondeu ao Consultante, com fundamento nos §§ 4º e 5º do artigo 212 da Constituição Federal, combinado com o artigo 7º da Lei Federal nº 9.766/1998, que os recursos recebidos por estados e municípios advindos da contribuição do Salário-Educação podem ser utilizados para fins de pagamento de despesas com Merenda Escolar.

6.10.2 Aplicação dos recursos do Fundeb

O Balanço Geral do Estado – BGE, referente ao exercício 2021, apresentou, no Quadro 32, o Demonstrativo dos Recursos do Fundeb.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

De acordo o referido demonstrativo, no ano de 2021, os recursos do Fundeb (fonte 0109) disponíveis para aplicação pelo Estado de Pernambuco alcançaram o montante de R\$ 3.152.383.344,37, sendo:

- a) R\$ 2.613.161.906,03 provenientes de transferências recebidas do Fundeb;
- b) R\$ 392.884.089,98 resultantes da Complementação da União ao Fundeb;
- c) R\$ 20.019.386,47 decorrentes de receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb;
- d) R\$ 5.436.979,61 decorrentes de receita de aplicação financeira da Complementação da União ao Fundeb;
- e) R\$ 380.641,22 oriundos de restituições de recursos do Fundeb;
- f) R\$ 805.128,17 provenientes de cancelamentos de Restos a Pagar;
- g) R\$ 1.812.805,14 oriundos de ajustes decorrentes da desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores; e
- h) R\$ 84.369.540,88 resultantes do saldo da disponibilidade orçamentária de 2020.
- i) R\$ 33.512.866,87 decorrentes da inscrição de Restos a Pagar Não Processados.

Com relação às aplicações, o valor total empenhado em 2021 somou R\$ 2.846.938.870,13, sendo R\$ 2.846.497.376,20 referentes a empenhos da Secretaria de Educação e Esportes e R\$ 441.493,93 relativos a empenhos efetuados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha com recursos do Fundeb. Registra-se ainda que, dos valores empenhados pela Secretaria de Educação e Esportes com recursos do Fundeb, R\$ 33.512.866,87 foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados ao final de 2021.

No que diz respeito ao valor total discriminado no Quadro 32 do BGE quanto aos recursos do Fundeb disponíveis para aplicação em 2021, verificou-se que o montante correto referente a tais recursos não corresponde aos R\$ 3.152.383.344,37 divulgados pelo Estado, uma vez que este valor está inflado pelo cômputo indevido de R\$ 33.512.866,37 referentes a Restos a Pagar Não Processados inscritos ao final de 2021, de sorte que o montante efetivamente disponível para aplicação no exercício foi de **R\$ 3.118.870.477,50**. Vale destacar que neste montante de R\$ 3.118.870.477,50 estão incluídos valores relativos ao superávit de recursos do Fundeb do exercício anterior (R\$ 84.369.540,88), cancelamentos de Restos a Pagar (R\$ 805.128,17) e outros ajustes decorrentes da desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores (R\$ 1.812.805,14).

De modo similar, também foi observado superdimensionamento quanto ao valor de R\$ 305.444.474,24 divulgado pelo Estado no Quadro 32 do BGE a título de disponibilidade orçamentária ao final de 2021 na fonte (109 – Fundeb), uma vez que este montante está igualmente inflado pelo cômputo indevido de R\$ 33.512.866,37 referentes à inscrição de Restos a Pagar Não Processados, tendo em vista que, conforme já relatado, esse valor já havia sido considerado na apuração dos empenhos efetuados pela Secretaria de Educação e Esportes com recursos do Fundeb. Sendo assim, tem-se que o montante correto correspondente à disponibilidade orçamentária ao final de 2021



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

totalizou R\$ 271.931.607,37¹⁶, de maneira que, quando se soma esse valor aos empenhos efetuados pelo Estado com recursos do Fundeb em 2021 (R\$ 2.846.938.870,13), obtém-se o montante de R\$ 3.118.870.477,50, que guarda equivalência com o valor calculado quanto aos recursos do Fundeb disponíveis para aplicação no exercício, conforme apontado no parágrafo anterior.

6.10.3 Complementação da União no contexto da Lei Federal nº 14.113/2020

De acordo com a Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020 – Novo Fundeb, a União complementarará os recursos de cada Fundeb em montante equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos destinados ao Fundeb pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 5º). Esse percentual configura um marco a ser alcançado gradualmente até o ano de 2026, passando, inicialmente, dos 10% do modelo do extinto Fundeb – cuja vigência se encerrou em 31/12/2020, para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e, finalmente, 23% em 2026 (art. 41).

A Lei Federal nº 14.113/2020 estabeleceu, também, que a Complementação da União ao Fundeb deve ser repassada em três modalidades (art. 5º):

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (grifos nossos).

Nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Federal nº 14.113/2020, a Complementação da União observará, ainda, o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% até 31 de julho, de 85% até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

Feita essa contextualização, ressalta-se que, no exercício de 2021, o Estado de Pernambuco recebeu R\$ 392.884.089,98 a título de Complementação da União ao

¹⁶ Destaca-se que este montante diverge da quantia de R\$ 269.313.674,15 apontada no Quadro 46 do BGE (Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE) a título de valor não aplicado no exercício (linha 21, coluna 'n'), em razão de terem sido desconsiderados, no Quadro 46, os ajustes relativos ao cancelamento de Restos a Pagar (R\$ 805.128,17) e desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores (R\$ 1.812.805,14), tendo em vista que ali são apresentados valores de superávit oriundos exclusivamente de recursos do Fundeb referentes a transferências recebidas, Complementação da União, rendimentos de aplicações financeiras e restituições.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epj/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-b1fd-dce69c76fa59

Fundeb, conforme já relatado no item 6.10.2. Essa complementação foi efetuada integralmente na modalidade VAAF¹⁷ (com base no valor anual por aluno), de sorte que não houve, no exercício de 2021, complementação nas modalidades VAAT (com base no valor anual total por aluno) e VAAR (condicionada a melhorias de gestão), sendo importante pontuar que a aplicação financeira de tais recursos rendeu R\$ 5.436.979,61 ao estado.

Destaca-se, também, conforme consta no sistema e-Fisco, que o Estado de Pernambuco utilizou R\$ 128.640.832,29 dos recursos recebidos a título de Complementação da União ao Fundeb no ano de 2021 para custear folhas de pagamento da Secretaria Estadual de Educação e Esportes relativas aos meses de maio, junho, julho, novembro e dezembro.

6.10.4 Da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb

De acordo com dados do e-Fisco, os valores classificados como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do Fundeb totalizaram R\$ 2.252.201.422,01, representando **74,28%** do valor anual total recebido pelo Fundo – R\$ 3.031.883.003,31 (transferências recebidas, Complementação da União, rendimentos de aplicações financeiras e restituições), atendendo, portanto, às exigências dispostas no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal e no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, que fixaram o percentual mínimo de 70% quanto à destinação dos recursos anuais recebidos do referido Fundo para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Cabe ressaltar que o percentual legal de 70% foi alcançado por força do pagamento, por parte do Estado de Pernambuco, de um bônus destinado aos profissionais da educação básica da rede estadual de ensino: o *Valoriza Fundeb 2021*.

O Valoriza Fundeb 2021 foi criado por meio da Lei Estadual nº 17.547, de 20/12/2021, por meio da qual foi autorizada uma cota global de R\$ 260.000.000,00 para o pagamento do referido benefício.

Nos termos do art. 1º, Parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.547/2021, os profissionais da educação básica destinatários dos recursos do Valoriza Fundeb 2021 são:

I – aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei Federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, inclusive contratados temporariamente, na forma da Lei nº 14.547, de 21 de dezembro de 2011, em efetivo exercício na rede escolar de educação básica; e

¹⁷ A Portaria Interministerial MEC/ME nº 01, de 31/03/2021, definiu, para o exercício de 2021, os valores estimados da Complementação VAAF para cada Estado e para o Distrito Federal. De acordo com tal normativo (Anexo I), os VAAFs estimados para o ensino público de Pernambuco em 2021 variaram – em meio a diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino, entre R\$ 3.768,22 e R\$ 4.898,68. Como o Estado de Pernambuco não alcançou o VAAF mínimo referente à Educação de Jovens e Adultos – EJA, no ano de 2021, tendo investido R\$ 2.489,33 por estudante nessa modalidade de ensino, isso ensejou a transferência, no exercício em tela, de Complementação ao Fundeb na modalidade VAAF por parte da União.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

II – os demais servidores efetivos e contratados temporariamente, na forma da Lei nº 14.547, de 2011, vinculados à Secretaria de Educação e Esportes, que exercem atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, pedagógicas ou administrativas, não enquadrados no inciso I.

O art. 3º da Lei Estadual nº 17.547/2021, por sua vez, definiu que o bônus destinado aos profissionais descritos no inciso I, do parágrafo único, do art. 1º, seria pago em dezembro de 2021, ao passo que os recursos destinados àqueles discriminados no inciso II do mesmo dispositivo seriam pagos em janeiro de 2022.

O Valoriza Fundeb 2021 foi regulamentado por meio do Decreto Estadual nº 52.037, de 20/12/2021, que definiu regras e critérios para o pagamento do benefício, estabelecendo, por exemplo, que determinadas licenças e afastamentos obstarium a percepção dos valores (art. 2º) e que o montante a ser pago individualmente a cada servidor beneficiado deveria corresponder ao produto entre o valor do vencimento e um fator de ponderação estabelecido por ato da Câmara de Política de Pessoal (art. 5º).

No exercício de 2021, os valores liquidados pelo Estado de Pernambuco com o Valoriza Fundeb 2021 somaram R\$ 259.027.206,57, conforme aponta consulta realizada ao sistema e-Fisco a partir de um item de gasto criado especificamente para identificar tais dispêndios (código 3.1.90.16.20 – “*VALORIZA FUNDEB – Lei 17.547/2021*”). Esse montante representou 8,54% do valor recebido pela administração estadual em 2021 a partir do Fundeb, de sorte que, num cenário hipotético de inexistência do Valoriza Fundeb 2021, as despesas com pessoal e encargos sociais do Estado de Pernambuco financiados com recursos do Fundeb representariam 65,74% do valor anual total recebido pelo Fundo, o que resultaria na inobservância das exigências contidas no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal e no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020 (que fixam um mínimo de 70%). Entretanto, com o pagamento do Valoriza Fundeb 2021 por parte do Estado de Pernambuco, esse percentual alcançou 74,28% no exercício em tela, assegurando, assim, a observância de tais dispositivos, conforme já relatado.

É importante pontuar, também, que o Valoriza Fundeb 2021 foi criado e concedido pelo Estado de Pernambuco ainda durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) – instituído pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

De acordo com o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficaram proibidos, até o dia 31/12/2021, de aumentar determinadas espécies de despesas, notadamente aquelas relacionadas a pessoal, concessão de benefícios a servidores públicos e congêneres, conforme se depreende, por exemplo, do teor dos incisos I e VI do mencionado dispositivo, cuja transcrição segue.

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

Omissis.

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

Ciente do teor do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, o Governador do Estado, por ocasião da apresentação ao Poder Legislativo do Projeto de Lei Ordinária nº 2.880/2021 (que viria a se tornar a Lei Estadual nº 17.547/2021, instituindo o Valoriza Fundeb 2021), explicitou, em sua justificativa, o seguinte:

[...] não é aplicável à proposta ora encaminhada o disposto no art. 8º da Lei Complementar Federal 173, de 27 de maio de 2020. O aparente conflito entre a EC 108 e a LC 173 é resolvido pela hierarquia da norma constitucional, que prevalece sobre a lei complementar. Não por outra razão, as despesas decorrentes de obrigações constitucionais não podem ser limitadas, assim como não podem ser contingenciados os recursos cuja aplicação é prevista de forma impositiva pela Constituição, como os percentuais mínimos de receita vinculados à educação e à saúde.

Ou seja, o Chefe do Poder Executivo Estadual suscitou, como justificativa para a instituição do Valoriza Fundeb no exercício de 2021, o princípio geral do direito que determina a prevalência da norma de maior hierarquia em caso de conflito entre regras do ordenamento jurídico, de maneira que a obrigatoriedade de destinar no mínimo 70% dos recursos recebidos do Fundeb para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício – exigência contida no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal (acrescido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, mencionada pelo Governador), deveria prevalecer sobre as restrições preceituadas pelo art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Destaca-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 2.880/2021 foi aprovado na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco pelas Comissões de Constituição, Legislação e Justiça (Parecer nº 7.283/2021) e de Finanças, Orçamento e Tributação (Parecer nº 7.308/2021) sem apreciação formal do ponto específico da justificativa apresentada pelo Governador aqui discutido, uma vez que não constam, nos respectivos pareceres, menções ao art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Apesar disso, vale indicar informação relevante trazida pelo Parecer emitido pela Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação, qual seja, a estimativa inicial da destinação dos recursos do Valoriza Fundeb 2021, por cargo, conforme apresentado na tabela adiante.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Profissionais do PCCV	Valor Total
Professor Efetivo	R\$ 146.114.711,55
Analista	R\$ 5.214.747,07
Assistente	R\$ 10.413.024,18
Auxiliar	R\$ 2.800.084,59
Professor CTD	R\$ 89.600.090,42
Profissionais de Educação CTD	R\$ 5.781.571,17
Total	R\$ 259.924.228,98

Fonte: Parecer nº 7.308/2021 da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação da ALEPE.

De todo modo, entende-se haver plausibilidade na argumentação levantada pelo Governador do Estado como justificativa para a instituição e o pagamento do Valoriza Fundeb no ano de 2021, tendo em vista que, de fato, em caso de conflito entre regras jurídicas (antinomias), prevalece a regra de maior estatutura hierárquica e, nesse sentido, diante do aparente conflito entre a disposição contida no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a primeira regra deve prevalecer, uma vez que a Constituição está no topo da pirâmide hierárquica do ordenamento jurídico nacional.

Enfatiza-se, por fim, a importância e a materialidade do pagamento do Valoriza Fundeb 2021 pelo Estado de Pernambuco para a concretização, no exercício de 2021, da destinação de 74,28% dos recursos recebidos do Fundeb para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício, assegurando a observância do art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e do art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020.

6.10.5 Do saldo dos recursos do Fundeb

Conforme o art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020, os recursos do Fundeb, inclusive aqueles oriundos de Complementação da União, deverão ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo até 10% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta do fundo, inclusive relativos à Complementação da União, serem utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme estabelece o § 3º do referido artigo.

Nesse contexto, com relação à destinação, em 2021, dos recursos do saldo financeiro do Fundeb proveniente do exercício de 2020 – no montante R\$ 84.369.540,88, representando 3,85% dos recursos recebidos em 2020, verificou-se, em consulta realizada por meio do sistema e-Fisco, que esse valor foi integralmente aplicado pelo estado no primeiro quadrimestre de 2021, em consonância com as disposições do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Já a diferença entre o valor total dos recursos do Fundeb disponíveis para aplicação (R\$ 3.118.870.477,50) e o valor aplicado (R\$ 2.846.938.870,13) apurada ao



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

final do exercício de 2021 resultou no saldo de disponibilidade orçamentária de R\$ 271.931.607,37, conforme verificado no sistema e-Fisco.

Para fins de verificação da restrição imposta pelo art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020, contudo, considera-se como saldo do Fundeb para o exercício seguinte, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª Edição, apenas o superávit oriundo de transferências recebidas, Complementação da União, rendimentos de aplicações financeiras e restituições. Por essa ótica, o valor de superávit do Fundeb que deve ser utilizado para fins de verificação do cumprimento do art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020 não é propriamente o montante de R\$ 271.931.607,37 mencionado no parágrafo anterior, uma vez que esse valor contempla a disponibilidade orçamentária acrescida pelos ajustes decorrentes do cancelamento de Restos a Pagar (R\$ 805.128,17) e desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores (R\$ 1.812.805,14). Deduzindo-se tais ajustes do montante apurado na disponibilidade orçamentária, obtém-se o saldo de R\$ 269.313.674,05, que representa 8,88% dos recursos do Fundeb recebidos no ano de 2021, indicando, portanto, observância do percentual de 10% preceituado pelo art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.

6.11 Informações adicionais sobre o ensino básico

6.11.1 Matrículas na rede estadual

Em 2021, o Estado de Pernambuco apresentou um total de 548.091 alunos matriculados na rede pública de ensino, considerando todos os níveis de ensino, o que representa 33.871 alunos a menos do que em 2020, que apresentou um total de 581.962 alunos matriculados na rede pública de Pernambuco.

A tabela a seguir demonstra o quantitativo de alunos matriculados, no ano de 2021, na Rede Estadual, para os diversos níveis de ensino (Educação Infantil – Creche e Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e para as modalidades Educação de Jovens e Adultos – EJA, Educação Profissional e Educação Especial.

Quantitativo de alunos matriculados na rede pública estadual em 2021

Níveis e Modalidades de Ensino	Quantidade/ano 2021
Educação Infantil	2.398
Ensino Fundamental	139.775
Ensino Médio	299.387
Educação Especial	2.022
Educação de Jovens e Adultos	82.412
Educação Profissional	22.097
Total	548.091

Fonte: Ofício nº 897/2022 – GAB/SEE-PE (doc. 31, p. 66).

Nota: o Ensino Fundamental inclui as matrículas nos anos iniciais e finais e a Educação Especial inclui classes exclusivas e classes comuns.

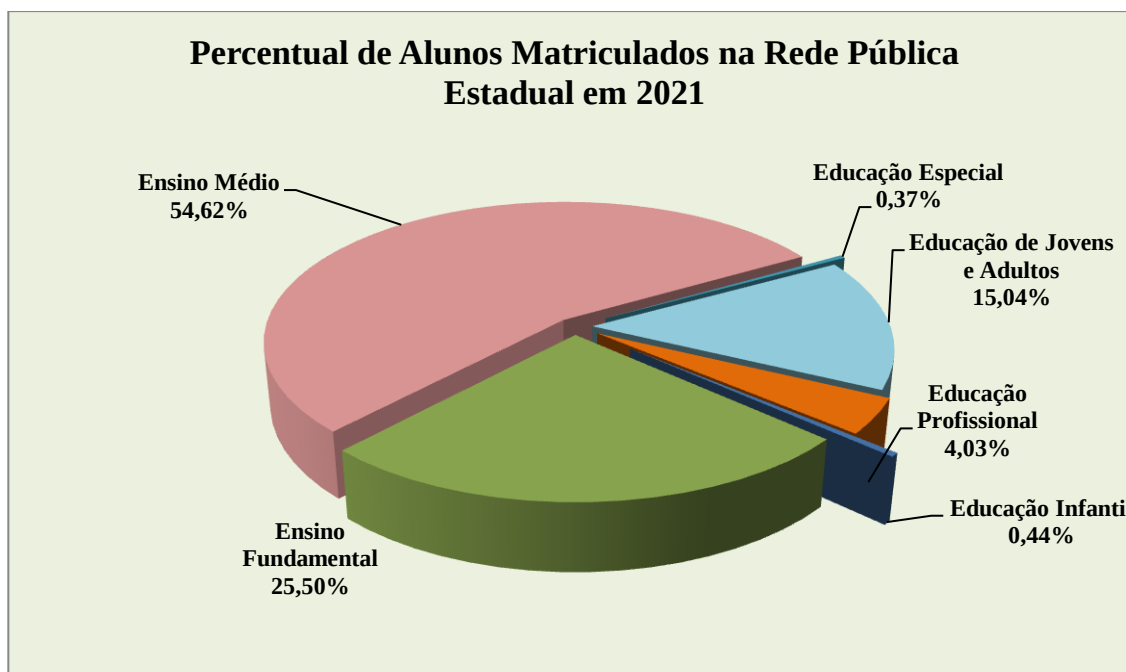


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O gráfico adiante, por sua vez, exhibe o percentual de alunos matriculados em cada um dos níveis de ensino.



Fonte: dados contidos no Ofício nº 897/2022 – GAB/SEE-PE (doc. 31, p. 66).

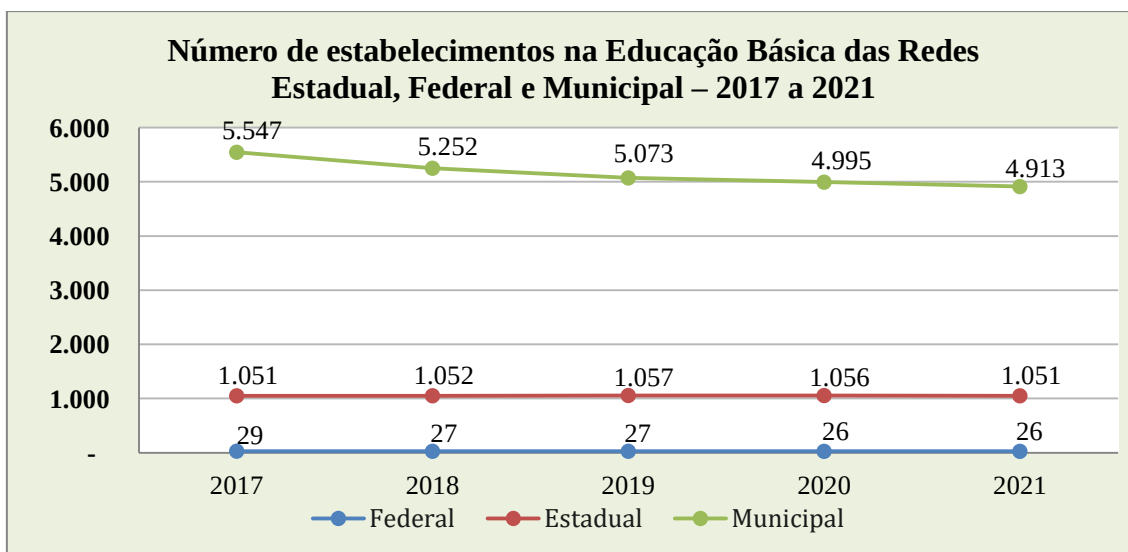
6.11.2 Unidades de ensino

A rede estadual de ensino de Pernambuco apresentou, em 2021, um total de 1.053 escolas. Deste total, 583 correspondem a escolas regulares, 420 a escolas de referência e 50 a escolas técnicas, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, por meio de resposta ao Ofício nº 897/2022 – GAB/SEE-PE (doc. 31, p. 66).

Total de Escolas da Rede Estadual por tipo de Escola				
Ano	Escolas Técnicas	Escolas de Referência	Escolas Regulares	Total
2021	50	420	583	1.053

Fonte: Ofício nº 897/2022 – GAB/SEE-PE.

O gráfico a seguir, por sua vez, apresenta o número de estabelecimentos da Educação Básica, em Pernambuco, das redes estadual, federal e municipal, no período de 2017 a 2021, a partir das informações constantes da Sinopse Estatística da Educação Básica elaborada pelo INEP (2021).



Fonte: INEP/Sinopse Estatística da Educação Básica 2021.

Percebe-se, assim, uma divergência de dois estabelecimentos estaduais entre as quantidades informadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, por meio de resposta ao Ofício nº 321/2022 – SCGE – SEC (1053 estabelecimentos) e a quantidade informada pelo INEP (1051 estabelecimentos).

6.11.3 Quadro do corpo docente da rede pública estadual de ensino em 2021

A Secretaria de Educação, em 2021, tinha 46.919 cargos efetivos criados e, destes, 23.408 estavam ocupados, conforme encaminhamento do Ofício nº 321/2022 – SCGE-SEC. Entre os cargos efetivos ocupados, 19.480 eram de professores efetivos do quadro da Secretaria de Educação, representando um percentual de 82,96% do total dos cargos efetivos ocupados em 2021 nessa secretaria, vide informações fornecidas por meio do aludido ofício¹⁸.

A partir do mesmo ofício, foi informada, também, a existência de 16.614 professores contratados por tempo determinado – CTD, no ano de 2021.

O quadro a seguir evidencia a evolução do quantitativo de professores – CTD, ao longo dos exercícios de 2017 a 2021:

¹⁸ A quantidade de cargos efetivos criados está divergente da quantidade informada no capítulo 2 - da Gestão Administrativa, em razão de naquele capítulo não terem sido considerados os 2.000 empregados públicos contratados na forma da Lei Estadual nº 12.477/2003 e convertidos em cargos públicos pela Lei Complementar nº 78/2005.

Além disso, a quantidade de cargos efetivos ocupados está diferente também, tendo em vista que provavelmente naquele capítulo foi utilizada a quantidade de vínculos ativos, enquanto neste a informação fornecida pela Secretaria da Educação considera a quantidade de vínculos com recebimento de remuneração em folha.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: dados contidos no Anexo 1 ao Ofício nº 897/2022 – GAB/SEE-PE (doc. 32, item 8 da planilha).

Destaca-se que as 16.614 contratações de professores por tempo determinado (Professor – CTD) foram para cargo de carreira já existente no quadro de pessoal efetivo da Secretaria de Educação. Observa-se um aumento de 19,83% na quantidade de professores temporários em relação ao ano de 2020, correspondendo, em 2021, a 85,29% do total de professores ocupantes de cargos efetivos em exercício.

A esse respeito, cabe destacar que a Lei Estadual nº 14.547/2011 considera, dentre outras possibilidades, a admissão de professor substituto e professor visitante pelo estado, desde que não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes, ligadas às competências essenciais do ente federado, sendo essencial que o serviço a ser prestado apresente o caráter da temporariedade.

Conforme evidencia o quadro da evolução do quantitativo de Professor – CTD, as contratações temporárias ocorridas no estado não apresentam características de temporariedade. Além disso, tais contratações caracterizam admissão de pessoal para o desempenho de funções constantes do quadro permanente, ligadas às competências essenciais do estado, as quais deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Nesse sentido, tem-se que tal situação está em desacordo com a legislação acima referida.

Ressalta-se que a Lei Federal nº 8.745/1993, que trata sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, no § 2º do seu art. 2º, determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (CTD) não poderá ultrapassar a 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício.

Desta feita, observa-se que o número de Professores – CTD (85,29% do total de professores efetivos em exercício) está acima do limite de 20% do quantitativo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de docentes efetivos em exercício determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações posteriores.

Nessa senda, vale atentar, inclusive, para o entendimento firmado pela 1ª Câmara de Direito Público do TJPE no âmbito julgamento do Agravo de Instrumento nº 0386255-9 (NPU nº 0005851-50.2015.8.170000) – Agravante Município de Ipojuca – Relator Desembargador Erik de Sousa Dantas Simões, ocasião na qual se enfatizou o limite de 20% de contratação temporária de professores para suprir aulas em caso de afastamento e licenças legais.

Resta, ainda, informar a existência de 16.191 cargos de professor vagos em 2021, na Secretaria de Educação.

Portanto, a grande quantidade de professores contratados por tempo determinado – CTD, contraria a Lei Federal nº 8.745/1993, art. 2º, § 2º, que limita o total de CTD a 20% do total de professores efetivos em exercício, e a Lei Estadual nº 14.547/2011, que condiciona as contratações temporárias de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV) às necessidades de excepcional interesse público, sendo essencial que o serviço a ser prestado apresente o caráter de temporariedade.

6.11.4 Vencimento inicial da carreira de professor nas unidades da federação

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei Federal nº 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando disposição constitucional (art. 206, inciso VIII, da Constituição Federal).

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério para a formação em nível médio, na modalidade normal, com jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (§1º do artigo 2º da Lei Federal nº 11.738/2008).

O art. 5º da Lei Federal nº 11.738/08, por seu turno, estabelece que o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

No ano de 2021, o piso salarial não foi reajustado, em decorrência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Conforme inciso I do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, proibiu-se conceder reajuste salarial a servidores públicos, de todos os entes federativos, até 31 de dezembro de 2021, a partir de sua vigência.

Dessa forma, o último reajuste concedido ao piso salarial foi em 2020, no percentual de 12,84%, que passou a ser de R\$ 2.886,24 para o professor com carga horária mínima de 40 horas semanais e formação em nível médio, na modalidade normal.

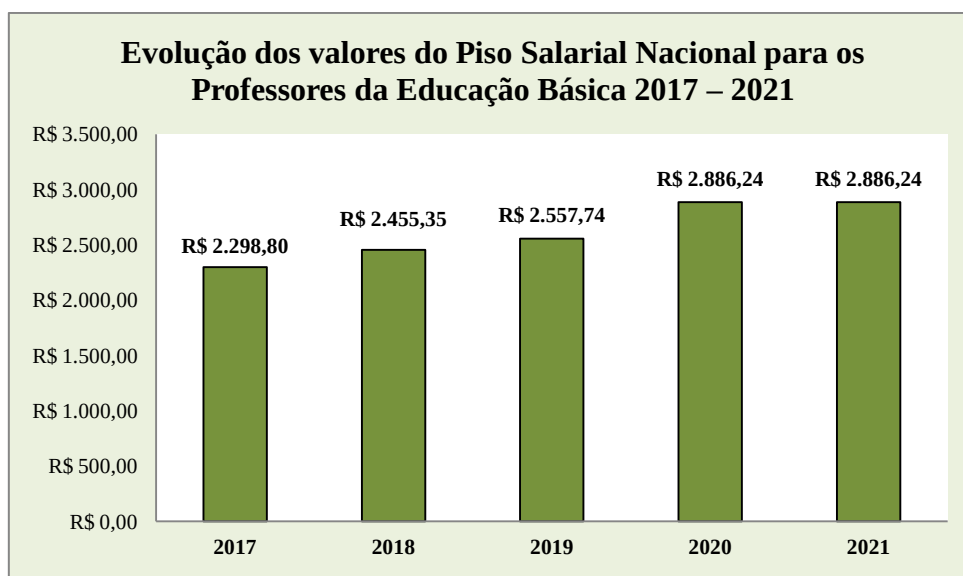


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Os valores do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos anos de 2017 a 2021, encontram-se demonstrados no gráfico a seguir.



Fonte: dados do Ministério da Educação.

No âmbito do Estado de Pernambuco, o piso foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 112/08. Posteriormente, leis complementares estaduais fixaram novos valores do vencimento base do cargo público de professor.

Em 2018, a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério se deu no mês de abril, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 385, de 05 de abril de 2018, que definiu não só a atualização do vencimento base do cargo público de professor com formação em magistério, como também os novos valores de vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica.

Já no exercício 2019, a atualização foi realizada no mês de setembro, por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 409, de 27 de setembro de 2019, a qual definiu, igualmente, não só a atualização do vencimento base do cargo público de professor com formação em magistério, como também os novos valores de vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica.

No ano de 2020, a atualização se deu por meio da Lei Complementar Estadual nº 443, de 18 de dezembro de 2020.

Ocorre que a Lei Federal nº 11.738/2008 (Lei do Piso) determina que a atualização do piso salarial seja efetuada anualmente, no mês de janeiro. Apesar disso, percebe-se que, com base no que foi explanado, nos últimos exercícios em que ocorreram reajustes, a atualização do valor do piso do magistério foi promovida, em Pernambuco, nos meses de abril, setembro e dezembro, respectivamente, com efeitos retroativos ao primeiro dia do ano, em todos os casos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Quanto ao ano de 2021, não houve reajuste do valor base, em decorrência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), conforme já explanado.

Por sua vez, de acordo com resposta ao Ofício nº 321/2022 – SCGE-SEC, no que diz respeito ao valor do vencimento base pago aos professores contratados por tempo determinado – Professores – CTD, observa-se que o Estado de Pernambuco considerou, no ano de 2021, o mesmo piso salarial estabelecido aos professores efetivos (R\$ 2.886,15), com carga horária de 200 horas-aulas mensais.

Considerando o Alerta de Responsabilização PETCE 8.925/2020, a Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 09/2020 e o Acórdão TCE/PE nº 0987/17, foi implementada a equiparação do valor base da remuneração dos professores CTD aos efetivos. Com base no mencionado Acórdão TCE/PE nº 0987/17, aos professores temporários é obrigatório o pagamento do mesmo piso salarial pagos aos efetivos, tendo em vista que o anterior comando contido no art.60, inciso III, alínea 'e', do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 e revogado pela EC 108/2020) não fazia distinção quanto à natureza do vínculo para aplicação do valor base, considerando apenas a atividade desempenhada.

Apesar de o citado Acórdão ter sido originado de uma resposta a uma consulta do Município de Ibirajuba, aplica-se ao Estado de Pernambuco, já que possui força normativa sobre todos os órgãos jurisdicionados da Corte de Contas, conforme arts. 2º, XIV, e 70, VI, da Lei Orgânica do TCE/PE (Lei Estadual nº 12.600/2004). Além disso, destaca-se que o valor do piso aplicado em 2021 aos professores temporários foi decorrente de determinação legal anterior à declaração de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 e anterior à própria publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020, de maneira a se amoldar à exceção da proibição exposta no inciso I do artigo 8º desta lei.

Ressalta-se que, em anos anteriores, os professores CTDs estavam recebendo salário base inferior do estipulado aos efetivos, como em 2020, que representou 32,36% a menos do que o valor do piso salarial nacional definido para os professores da educação básica. Essa diferença salarial não era eliminada pelo Estado, pois este ente possuía o entendimento, a partir de interpretação do §1º do art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008, de que o piso salarial só seria aplicado aos professores da educação organizados em Carreira, o que não seria o caso dos professores temporários.

6.12 Alimentação escolar

A Lei Orçamentária Anual – LOA 2021 trouxe nas Ações 4538 – *Fornecimento de Alimentação Escolar*; 2310 – *Fornecimento de Alimentação Escolar para a Educação Integral e Semi-integral*; e 2282 – *Fornecimento de Alimentação Escolar para a Educação Profissional*, a autorização relativa às despesas estaduais com merenda escolar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/pp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em 2021, a Secretaria Estadual de Educação e Esportes liquidou despesas no importe de R\$ 101.335.114,60 na Ação 2310, R\$ 102.648.420,07 na Ação 4538 e R\$ 13.483.143,10 na Ação 2282, totalizando o valor de R\$ 217.466.677,77 com fornecimento de alimentação escolar no exercício. Em comparação com o valor liquidado no ano anterior (R\$ 98.597.737,43), vê-se um acréscimo substancial entre os exercícios, no montante de R\$ 118.868.940,34. Esse aumento denota uma reversão do movimento observado entre os montantes liquidados com alimentação escolar nos exercícios de 2019 e 2020, quando houve, ao contrário do que se constatou entre 2020 e 2021, uma redução expressiva de tais dispêndios em função dos efeitos da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Em 2021, como consequência da consolidação da retomada às aulas presenciais na rede estadual de ensino, as despesas com alimentação escolar retornaram a um patamar próximo ao observado no exercício de 2019, tendo sido financiadas com os seguintes recursos:

Fonte de Recursos	Valor (R\$)
Recursos Ordinários – Adm. Direta (0101)	38.036.679,82
Convênio – Programa – PNAE* (0102)	61.147.261,55
Salário Educação (0105)	61.605.500,84
Fundeb (0109)	56.677.235,56
Total	217.466.677,77

Fonte: e-Fisco 2021.

Nota: *Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Com base na tabela anterior, verifica-se que, em 2021, o Estado de Pernambuco utilizou recursos da fonte 0109 (Fundeb) para custear parte dos serviços prestados por profissionais da merenda – tal qual ocorreu nos exercícios de 2019 e 2020, no valor de R\$ 56.677.235,56.

Ressalta-se ainda que, de acordo com informações extraídas do sistema e-Fisco, no caso em apreço, os profissionais da merenda foram todos provenientes de contratos firmados pelo estado com empresas de terceirização de serviços, de sorte que, em última análise, os pagamentos realizados com os recursos do Fundeb não foram efetuados diretamente a esses trabalhadores, mas sim para as pessoas jurídicas às quais estes estavam vinculados na época.

6.12.1 Fornecimento da merenda escolar

Desde o exercício de 2014, o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco – CEASA-PE, na qualidade de Organização Social, presta serviços à Secretaria Estadual de Educação, empreendendo ações de apoio executivo, técnico, operacional e logístico ao Programa de Merenda Escolar da Rede Pública Estadual de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Ensino¹⁹, bem como executando a atividade logística atinente aos suprimentos e equipamentos da referida Secretaria.

O vínculo inicial entre a Secretaria Estadual de Educação e o CEASA-PE foi formalizado por meio do Contrato de Gestão nº 01/2014, celebrado em 02/01/2014. Conforme já apontado em relatórios de Contas do Governador anteriores, esse contrato de gestão foi objeto de diversas prorrogações e reajustes, tendo sofrido 13 aditivos ao todo, de modo que a sua vigência se estendeu até o dia 27/12/2019.

Em face do esgotamento da vigência do Contrato de Gestão nº 01/2014, a Secretaria Estadual de Educação celebrou com o CEASA-PE, no exercício de 2020, o Contrato de Gestão nº 01/2020, para dar continuidade aos serviços de apoio ao Programa de Alimentação Escolar e à logística de suprimentos e equipamentos da Secretaria. O referido contrato foi firmado no dia 01/04/2020, com preço global estimado de R\$ 56.052.445,17 e vigência inicial de 12 meses, admitindo prorrogações por iguais períodos, até o limite de 60 meses.

Em 31/03/2021, foi formalizado o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2020, prorrogando a vigência da contratação por mais 12 meses, até o dia 31/03/2022.

Conforme registrado no sistema e-Fisco, no exercício de 2021, foram pagos os seguintes montantes ao CEASA-PE pela Secretaria Estadual de Educação e Esportes, como decorrência da execução do Contrato de Gestão nº 01/2020:

Valores pagos ao CEASA – PE, referentes à execução do Contrato de Gestão nº 01/2020			
Data	Ordem Bancária	Competência	Valor pago (R\$)
17/02/2021	2021OB001925	Dezembro/2020	89.871,28
17/02/2021	2021OB001926	Novembro/2020	123.632,82
16/03/2021	2021OB007147	Março/2021	2.335.518,55
16/03/2021	2021OB007148	Janeiro/2021	1.800.000,00
16/04/2021	2021OB012706	Fevereiro/2021	184.839,57
16/04/2021	2021OB012707	Janeiro/2021	65.756,76
16/04/2021	2021OB012708	Fevereiro/2021	2.335.518,55
26/04/2021	2021OB017694	Abril/2021	2.335.518,55
11/05/2021	2021OB021780	Maior/2021	2.335.518,55
14/06/2021	2021OB026929	Junho/2021	2.335.518,55
24/08/2021	2021OB043409	Julho/2021	880.025,00
24/08/2021	2021OB043410	Julho/2021	2.335.518,55
24/08/2021	2021OB043411	Julho/2021	347.081,67

¹⁹ Serviços de organização, planejamento nutricional, aquisição, armazenamento, conservação, distribuição, entrega parcelada de gêneros alimentícios e demais logísticas necessárias para atender às metas do Programa da Merenda Escolar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Valores pagos ao CEASA – PE, referentes à execução do Contrato de Gestão nº 01/2020			
Data	Ordem Bancária	Competência	Valor pago (R\$)
24/08/2021	2021OB043412	Julho/2021	347.081,67
22/10/2021	2021OB056574	Agosto/2021	93.341,67
22/10/2021	2021OB056575	Agosto/2021	2.335.518,55
22/10/2021	2021OB056576	Agosto/2021	2.226.482,99
22/10/2021	2021OB056577	Agosto/2021	15.693,89
13/12/2021	2021OB076927	Setembro/2021	2.335.518,55
13/12/2021	2021OB076928	Setembro/2021	2.335.518,55
28/12/2021	2021OB087920	Março/2021	361.859,64
28/12/2021	2021OB087921	Abril/2021	5.364,08
Total			27.560.697,99

Fonte: e-Fisco 2021.

Logo, em 2021, o valor total pago ao CEASA-PE pela Secretaria de Educação, em função da execução do Contrato de Gestão nº 01/2020, somou R\$ 27.560.697,99.

Destaca-se que o montante de R\$ 27.560.697,99 pago ao CEASA-PE em 2021 denota um acréscimo substancial em relação ao que se praticou no exercício de 2020, conforme apontado no quadro a seguir.

Pagamentos da SEE ao CEASA-PE
(Contratos de Gestão nº 01/2014 e 01/2020)

Exercício	Valor total pago (R\$)
2019	48.202.137,93
2020	4.847.431,56
2021	27.560.697,99

Fonte: e-Fisco (exercícios 2019, 2020 e 2021).

Esse aumento em relação ao que se pagou ao CEASA em 2020 é atribuível ao contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte daquele exercício, ocasião na qual se verificou a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública estadual de ensino.

De acordo com o Relatório de Monitoramento do Contrato de Gestão nº 01/2020²⁰, a execução do referido contrato sofreu uma suspensão parcial a partir da edição do Decreto Estadual nº 48.809/2020, que suspendeu as aulas presenciais no estado. Após a suspensão parcial do Contrato de Gestão nº 01/2020, foi estabelecido um

²⁰ Disponível em: <https://www.ceasape.org.br/assets/repositorio/relatorio/16201930973749-relatoriometassee2020.pdf>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

plano de contingenciamento de despesas, implementado a partir do mês de maio de 2020 e que contemplava, em síntese: a) a suspensão temporária total do fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis; e b) a redução temporária de despesas do contrato, notadamente as relativas a pessoal, tecnologia da informação e análises laboratoriais.

Posteriormente, a partir da segunda metade do mês de setembro de 2020, iniciou-se a retomada gradual das aulas presenciais nas escolas do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (Ensino Fundamental e Médio) e, pouco depois, no restante do estado (apenas para o Ensino Médio). Diante disso, em 25/09/2020, a Secretaria Estadual de Educação solicitou, ao CEASA-PE, a imediata retomada das atividades do Contrato de Gestão nº 01/2020, a partir do dia 01/10/2020, cuja execução se estendeu durante o final de 2020 e ao longo do exercício de 2021.

6.12.2 Fornecimento de cartão de auxílio-alimentação aos alunos da rede estadual

Nos exercícios de 2020 e 2021, em função da suspensão das aulas presenciais – cuja retomada gradual só veio a ocorrer a partir de outubro de 2020 e ao longo de 2021, a Secretaria de Educação e Esportes forneceu aos alunos da rede estadual cartões de auxílio-alimentação em substituição à merenda escolar tradicionalmente ofertada nas unidades de ensino.

Especificamente no exercício de 2021, foram adquiridos/recarregados cartões junto às empresas Alelo S.A. (CNPJ nº 04.740.876/0001-25) e Ticket Serviços S.A. (CNPJ nº 47.866.934/0001-74), como consequência da execução dos Contratos nº 57/2020 (2º Termo Aditivo) e 61/2021, respectivamente, o que resultou no empenho, na liquidação e no pagamento de despesas no montante de R\$ 23.378.957,04.

Tais dispêndios foram empenhados por meio das notas 2021NE000028 (Alelo S.A.) e 2021NE009060 (Ticket Serviços S.A.) e receberam classificação orçamentária na *Ação 4385 – Gestão das atividades da Secretaria de Educação e Esportes*, tendo sido liquidados no item de gasto/subelemento de despesa 3.3.90.39.81 – *Serviços Bancários* e custeados pela *Fonte de Recursos 0101000000 – Recursos Ordinários – Adm. Direta*.

Com relação ao item de gasto utilizado pela Secretaria de Educação e Esportes para classificar essas despesas (3.3.90.39.81 – *Serviços Bancários*), entendemos que seria mais apropriada e transparente a utilização, por parte do órgão estadual, de um elemento de despesa ou item diretamente relacionado à essência dos gastos aqui analisados (fornecimento/recarga de cartões magnéticos de auxílio alimentação), a exemplo dos elementos 3.3.90.18 – *Auxílio Financeiro a Estudantes*, ou 3.3.90.46 – *Auxílio - Alimentação*. Isso porque o item de gasto 3.3.90.39.81 – *Serviços Bancários* tem sido predominantemente utilizado pelo Estado para classificar despesas referentes ao pagamento de tarifas bancárias, o que não guarda relação direta com o serviço contratado de fornecimento/recarga de cartões magnéticos de auxílio-alimentação para os estudantes da rede estadual de ensino.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Destaca-se, por fim, que tais dispêndios não foram computados como despesas relativas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino no Balanço Geral do Estado de 2021, uma vez que se referem a gastos que possuem relação com a aquisição de gêneros alimentícios.

6.13 Transporte escolar

Os deveres do Estado atinentes à educação estão discriminados no artigo 208 da Constituição Federal. Tais deveres representam garantias cuja finalidade consiste em assegurar o efetivo exercício do direito à educação. Uma dessas garantias é o transporte escolar, conforme transcrito a seguir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

Omissis

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde (grifo nosso).

6.13.1 Programa de Transporte Escolar – PETE do Governo de Pernambuco

O Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE é regido pela Lei Estadual nº 13.463, de 09 de junho de 2008, e pelos Decretos Estaduais nºs 41.300, de 13 de novembro de 2014; e 47.205, de 18 de março de 2019.

Trata-se de um programa cujo objetivo consiste no oferecimento de transporte escolar aos estudantes da rede estadual pública residentes em área rural com distância superior a 2,5 km da respectiva unidade de ensino, bem como aos alunos que não residam em área rural, mas estejam matriculados em escolas situadas em locais de difícil acesso e para os quais não haja oferta de transportes alternativos.

O PETE é executado, principalmente, por meio da cooperação técnica e financeira com os chamados Municípios parceiros, que recebem recursos do Estado de Pernambuco para prestar serviços de transporte escolar aos alunos da rede pública estadual de ensino. A oferta de transporte escolar para os estudantes da rede estadual não atendidos pelos Municípios parceiros, por sua vez, fica sob a responsabilidade da Secretaria de Estadual de Educação, por meio das Gerências Regionais de Educação – GREs.

De acordo com informações do sistema e-Fisco, em 2021, o Governo do Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação, transferiu o montante de R\$ 42.743.156,12 para os Municípios parceiros, a fim de custear o Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE. Tais despesas foram classificadas pelo estado no subelemento/item de gasto 3.3.40.41.08 – *Transferência a Transporte Escolar*.

Além dos valores transferidos aos Municípios parceiros, em 2021, a Secretaria de Educação de Pernambuco repassou, de acordo com o sistema e-Fisco, o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

montante de R\$ 64.183.808,89 para as Gerências Regionais de Educação – GREs, também para custear o PETE (para os alunos não atendidos pelos Municípios parceiros), de modo que tais despesas foram inicialmente classificadas no subelemento/item de gasto 3.3.90.33.96 – *Refin/NPCO – Nota de Provisão de Crédito Orçamentário*²¹ e, após a sua prestação de contas, reclassificadas para o item de gasto 3.3.90.33.09 – *Transportador Autônomo – Sec. Educação*. Desse montante, R\$ 63.991.008,89 foram referentes a despesas do exercício de 2021 e R\$ 192.800,00 relativos a dispêndios de outros exercícios (Restos a Pagar Processados).

Nesse cenário, o quadro a seguir demonstra o total de recursos investidos pelo Governo de Pernambuco no transporte escolar da rede pública estadual de ensino nos anos de 2018 a 2021.

Recursos repassados para a execução do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE			
Ano	Transferências a Municípios (R\$)	Repasses às GREs (R\$)	Total (R\$)
2018	20.991.310,61	40.661.787,22	61.653.097,83
2019	39.481.203,51	58.079.592,12	97.560.795,63
2020	13.815.067,20	22.815.039,68	36.630.106,88
2021	42.743.156,12	64.183.808,89	106.926.965,01

Fonte: e-Fisco 2018-2021/Execução Orçamentária Consolidada/Despesa Paga.

Percebe-se, assim, que, no exercício de 2021, o valor total repassado pelo Estado de Pernambuco para fins de custeio do PETE (R\$ 106.926.965,01) ficou acima da média praticada nos exercícios de 2018 a 2020 (R\$ 65.281.333,45). Comparando-se com o exercício de 2020, por exemplo, verifica-se um acréscimo de 291,91% em relação ao montante de R\$ 36.630.106,88 transferido naquele exercício.

Atribui-se tal magnitude de acréscimo de repasses para o transporte escolar principalmente ao contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do exercício de 2020 e teve como consequência a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública estadual de ensino. Conforme relatado no item 6.12.1, a retomada gradual das aulas presenciais somente teve início na segunda metade do mês de setembro de 2020, iniciando-se pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha (Ensino Fundamental e Médio) e abrangendo, posteriormente, unidades escolares localizadas em outras regiões do estado (neste caso, apenas para as turmas do Ensino Médio).

²¹ O item de gasto 96 se refere à nota de provisão de crédito para fins de suprimento institucional, de sorte que as despesas nele inicialmente classificadas se sujeitam a reclassificação posterior, após a respectiva prestação de contas dos valores supridos.



6.14 Informações sobre o ensino superior

O ensino superior é oferecido pelo Governo do Estado de Pernambuco por meio da Fundação Universidade de Pernambuco – UPE.

A Universidade de Pernambuco (UPE) teve sua origem na Fundação de Ensino Superior de Pernambuco – FESP, mantenedora, desde 1965, de um grupo de Unidades de Ensino Superior pré-existent no estado. Extinta a FESP, em 1990, foi criada em seu lugar, pela Lei Estadual nº 10.518, de 29 de novembro de 1990, a Fundação Universidade de Pernambuco, instituição de direito público que viria a ser mantenedora da nova Universidade de Pernambuco, reconhecida pela Portaria Ministerial nº 964, de 12 de junho de 1991.

Vinculada à Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco (SECTI), a UPE constitui patrimônio da sociedade deste estado e integra a Administração Indireta do Poder Executivo Estadual. Sua missão é contribuir para o desenvolvimento sustentável de Pernambuco através do ensino, da pesquisa e da extensão universitária.

A UPE é uma instituição presente em todas as regiões do Estado de Pernambuco. Em seu complexo multicampi, formado por 15 unidades de ensino e 4 hospitais, distribuídos no Recife e Região Metropolitana, em Nazaré da Mata, Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Salgueiro, Petrolina, Serra Talhada e Palmares.

Além das unidades de ensino e saúde, integram também o complexo universitário da UPE a Reitoria e quatro escolas de ensino fundamental e médio (Escola do Recife e Escolas de Aplicação).

A tabela a seguir apresenta a relação das Unidades de Ensino que compõem a UPE.

Campus Região Metropolitana do Recife		
Região	Campus	Unidade
Recife	Santo Amaro	Faculdade de Ciências Médicas de PE – FCM
		Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças – FENSG
		Escola Superior de Educação Física – ESEF
		Instituto de Ciências Biológicas – ICB
		Hospital da Restauração – HR
		Hospital Universitário Oswaldo Cruz – HUOC
		Centro Universitário integrado de Saúde Amaury de Medeiros – CISAM



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Campus Região Metropolitana do Recife		
Região	Campus	Unidade
		Pronto Socorro Cardiológico Universitário de PE – PROCAPE
		Faculdade de Odontologia de PE – FOP
	Benfica	Escola Politécnica de PE – POLI
		Faculdade de Ciências da Administração de PE – FCAP

Campus no Interior do Estado		
Região	Campus	Unidade
Mata Norte	Nazaré da Mata	UPE Campus Mata Norte
Garanhuns	Garanhuns	UPE Campus Garanhuns
Arcoverde	Arcoverde	UPE Campus Arcoverde
Caruaru	Caruaru	UPE Campus Caruaru
Salgueiro	Salgueiro	UPE Campus Salgueiro
Petrolina	Petrolina	UPE Campus Petrolina
Mata Sul	Palmares	UPE Campus Mata Sul
Serra Talhada	Serra Talhada	UPE Campus Serra Talhada

Fonte: Relatório de atividades 2021 da UPE – Quadro 1. 6, folha 42²²

6.14.1 Quadro de docentes efetivos e Contratados por Tempo Determinado – CTD, da UPE

Em 2021, o quadro de docentes da UPE era composto de 1.089 professores efetivos e 181 professores Contratados por Tempo Determinado – CTDs.

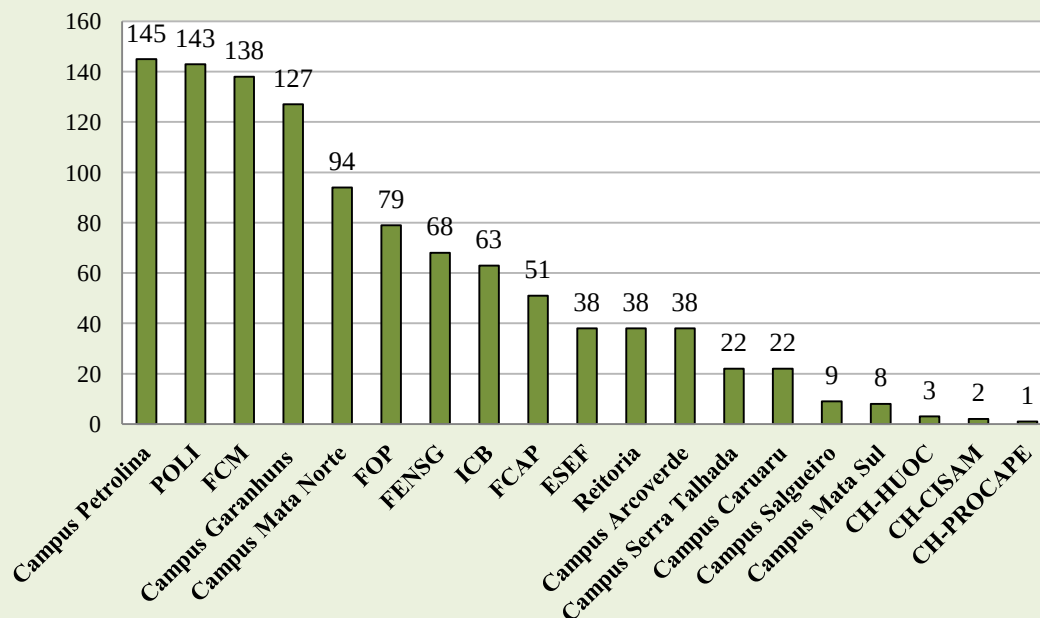
O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos docentes efetivos por unidade de educação da UPE.

²² http://www.upe.br/anexos/relatorio_atividades_anexos/2021/Relatorio_de_Atividades_2021_Universidade_de_Pernambuco.pdf



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Quantitativo de Docentes Efetivos nas Unidades de Educação da UPE 2021



Fonte: Relatório de atividades 2021 da UPE – Tabela 2.1, página 45.

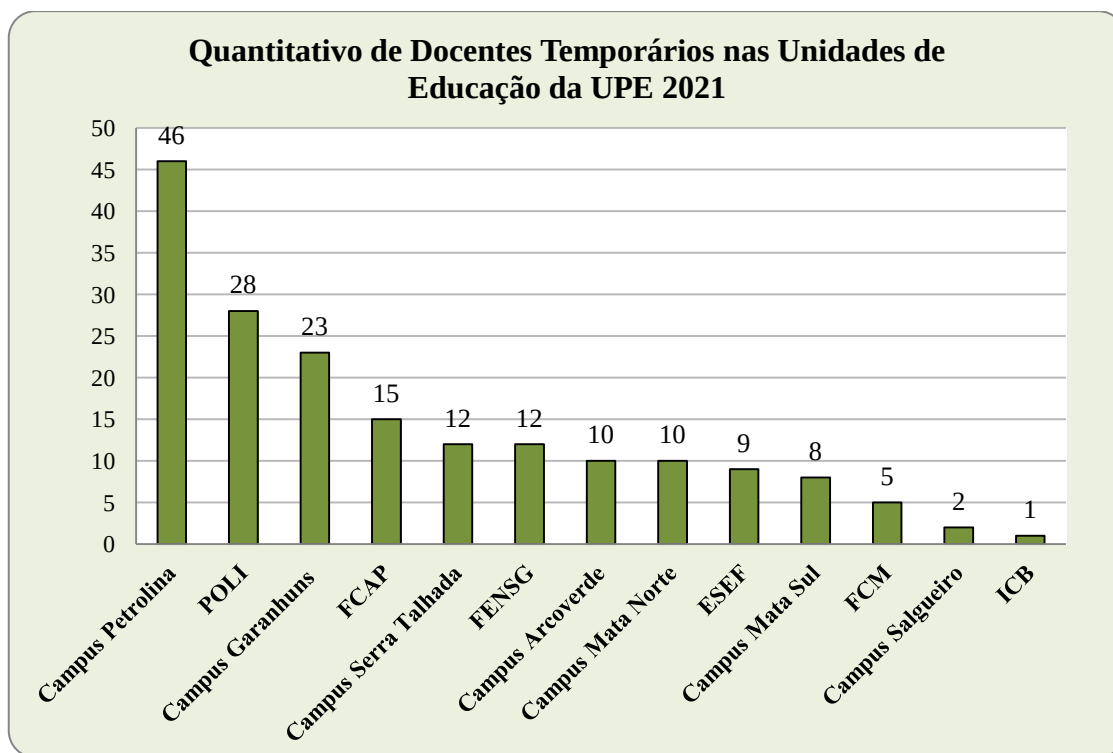
Observa-se que, nas unidades Campus Petrolina, Escola Politécnica (POLI), Faculdade de Ciências Médicas (FCM) e Campus Garanhuns, o número de docentes efetivos supera a quantidade de 100 (cem) docentes cada, com um número máximo de 145 no Campus Petrolina. Das unidades que possuem docente efetivos, as de menores números encontram-se nos Complexos Hospitalares (CHs) CISAM (2) e PROCAPE (1).

A quantidade de professores contratados por tempo determinado na UPE se mostrou em torno de 16,62% do quantitativo de professores efetivos (contratados através de concurso público). Em relação ao ano de 2020, pode-se observar um crescimento robusto na quantidade de professores temporários, já que naquele ano eles representavam apenas 0,1% da quantidade de professores efetivos, de modo que havia apenas um professor temporário, lotado na Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças – FENSG.

O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos docentes CTDs por unidade de educação da UPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: Relatório de atividades 2021 da UPE – Tabela 2.2, página 46

Observa-se que as unidades Campus Petrolina, Escola Politécnica (POLI) e Campus Garanhuns possuem a maioria dos professores CTDs, possuindo o Campus Petrolina o maior número de docentes temporários, com um total de 46. Das unidades que possuem temporários, as de menores números encontram-se no Campus Salgueiro (2) e no ICB (1).

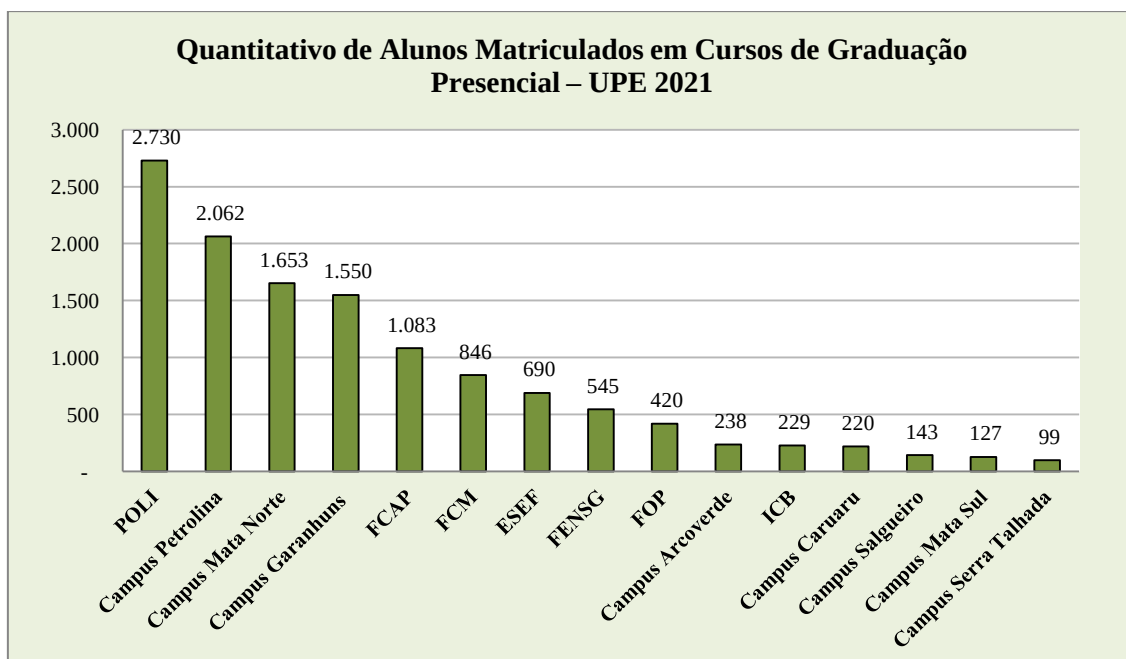
6.14.2 Quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação por unidade de educação

No ano de 2021, nos cursos presenciais, foram ministrados três semestres (2020.1, 2020.2 e 2021.1), em razão da pandemia. No entanto, nas graduações na modalidade à distância, não houve a necessidade de semestre suplementares em 2021, de sorte que foram ministrados apenas os regulares de 2021.1 e 2021.2. Quanto ao período letivo de 2021.1 e 2021.2, a graduação presencial contou com 12.635 estudantes e a graduação à distância com 2.534 estudantes, totalizando 15.169 estudantes vinculados à graduação. Destaca-se que ainda não havia dados de matrícula para o semestre de 2021.2 no ano de 2021 para as graduações presenciais.

O gráfico a seguir demonstra o quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação presencial por unidade de educação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: Relatório de atividades 2021 da UPE – Tabela 2.17, folha 63

Observa-se que o maior número de alunos matriculados se encontra nas unidades de educação da Escola Politécnica (2.730), dos Campus Petrolina (2.062), Mata Norte (1.653) e Garanhuns (1.550) e da FCAP (1.083). O menor número encontra-se na unidade do Campus Serra Talhada (99). Ressalta-se que os dados são referentes ao semestre regular de 2021.1, já que o de 2021.2 ainda não tinha sido iniciado, devido à situação da Pandemia do Covid-19.



7 Saúde

7.1 Sistema Único de Saúde (SUS)

O SUS é um sistema único e público de saúde garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis Orgânicas de Saúde (LOS) nº 8.080 e nº 8.142, ambas publicadas em 1990. O SUS se constitui em um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

Uma das exigências contidas nos instrumentos normativos do SUS diz respeito ao planejamento das ações. Quanto a esse aspecto, define o art. 95 da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017 que são instrumentos básicos de planejamento do SUS, nas três esferas de gestão, o Plano de Saúde (PS), e as respectivas Programações Anuais de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (RAG). O §1º do artigo supracitado preceitua que os instrumentos de planejamento interligam-se sequencialmente, devendo compor um processo cíclico para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS.

Cabe ressaltar a importância do Plano de Saúde (PS) como condição imprescindível para o repasse de recursos (§ 2º, art. 36 da Lei 8.080/90)¹, visto que sua elaboração é exigência contida nas LOS, assim como nas Portarias GM/MS nº 204/2007 e nº 837/09, consolidadas na Portaria de Consolidação nº 6/2017, que regulamentam as transferências de recursos fundo a fundo.

Ressalte-se que o planejamento e o orçamento das ações e serviços de saúde no âmbito do SUS devem ser elaborados de forma ascendente (do nível local até o plano federal), com financiamento decorrente das respectivas propostas orçamentárias. Nessas, deverão constar os recursos oriundos de fontes próprias e aqueles transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

Em relação à obrigatoriedade instituída pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, referente ao percentual mínimo de recurso público a ser aplicado por estados (12%) e municípios (15%), a Lei Federal nº 141/2012 regulamenta os valores a serem aplicados anualmente pelos entes federados, assim como estabelece normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Ela traz em seu artigo 3º as rubricas que são consideradas despesas com saúde e, em seu artigo 4º, o que não pode ser gasto com recurso próprio para fins de comprovação do mínimo aplicado.

¹ É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

7.2 Cenário do SUS em Pernambuco

7.2.1 Rede de estabelecimentos de saúde

O Estado possuía 9.934 estabelecimentos de saúde cadastrados no CNES, em 2021.

De acordo com informações da Secretaria Estadual de Saúde, o Estado tinha 5.677 estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS, em 2021.

A tabela a seguir traz informações sobre os quantitativos de estabelecimentos de saúde em Pernambuco, vinculados ao SUS, em 2021, segundo tipo e gestão (Estadual, Municipal e Dupla).

TIPO DE ESTABELECIMENTO	ESTADUAL	MUNICIPAL	DUPLA	TOTAL
Centro de Saúde/Unidade Básica de Saúde	24	2.425	2	2.451
Consultório	0	31	0	31
Posto de Saúde	0	285	0	285
Unidade Móvel Terrestre	3	47	0	50
Academia da Saúde	0	303	0	303
Central de Notificação, Captação, Distribuição Órgão do Estado	1	0	0	1
Central de Regulação	3	56	0	59
Central de Regulação Médica das Urgências	0	4	0	4
Central de Apoio a Saúde da Família - CASF	0	168	0	168
Centro de Atenção Hemoterápica e/ou Hematológica	8	0	0	8
Centro de Atenção Psicossocial - CAPS	0	153	0	153
Centro de Parto Normal	0	4	0	4
Clínica Especializada/Ambulatório Especializado	49	480	16	545
Cooperativa	2	3	0	5
Farmácia	2	85	1	88
Hospital Especializado	9	6	3	18
Hospital Geral	48	130	31	209
Hospital Dia	0	2	0	2
Laboratório Central De Saúde Pública - LACEN	0	1	0	1
Laboratório de Saúde Pública	11	17	0	28
Policlínica	0	93	2	95
Pronto Atendimento	14	28	0	42
Pronto Socorro Especializado	1	0	0	1
Pronto Socorro Geral	0	4	1	5
Secretária de Saúde	14	200	1	215
Unidade de Atenção à Saúde Indígena	0	45	0	45
Unidade de Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia	21	231	19	271



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da65-4d27-bfd9-dce69c76fa59

TIPO DE ESTABELECIMENTO	ESTADUAL	MUNICIPAL	DUPLA	TOTAL
Unidade de Vigilância em Saúde	0	68	0	68
Unidade Mista	0	73	1	74
Unidade Móvel de Nível Pré-Hosp Urgência/Emergência	1	236	0	237
Telesaúde	2	6	0	8
Centro de Imunização	0	22	0	22
Centro de Abastecimento	10	171	0	181
TOTAL	223	5.377	77	5.677

Fonte: Ofícios 215 e 233/2022 - GPA/DGCI-SES.

Dos 223 estabelecimentos de saúde que prestam serviço ao SUS atuantes na esfera estadual, 143 pertencem à administração pública, 67 a entidades empresariais e 13 a entidades sem fins lucrativos. Dos 5.377 atuantes na esfera municipal, 4.920 pertencem à administração pública, 391 a entidades empresariais, 58 a entidades sem fins lucrativos e 8 a pessoas físicas. Dos 77 com atuação tanto estadual como municipal, 11 pertencem à administração pública, 47 a entidades empresariais e 19 a entidades sem fins lucrativos.

Observando a tabela anterior, vê-se bastante presente a participação dos municípios na prestação de serviço de saúde para a população do estado. Sendo assim, destacamos alguns estabelecimentos de saúde disponibilizados pelos municípios: *Unidades básicas de Saúde* (2.425), *Posto de Saúde* (285), *Centro de Apoio a Saúde da Família* (168), *Centro de Atenção Psicossocial* (153), *Clínicas/Ambulatórios Especializados* (480), dentre outros.

7.2.2 Morbidade hospitalar do SUS em Pernambuco

A Organização Mundial de Saúde (OMS) criou a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, mais conhecida como CID, que tem como principal função monitorar a incidência e prevalência de doenças, através de uma padronização universal das doenças. A CID é atualizada periodicamente, estando em vigor a décima edição, conhecida como CID-10. Esta edição está organizada em 22 capítulos, onde cada capítulo se refere a uma categoria de doença que recebe um código com letras e números.

O Ministério da Saúde, por meio do portal DATASUS, disponibiliza diversas informações de saúde. Dentre essas, destacamos as informações sobre morbidade hospitalar do SUS segundo a classificação CID-10.

O quadro a seguir traz as informações sobre morbidade hospitalar do SUS, em Pernambuco no ano de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

MORBIDADE HOSPITALAR DO SUS EM PE, SEGUNDO A CID-10 – EM 2021

CAPÍTULO	DESCRIÇÃO	Nº INTERNAÇÕES
I	Algumas doenças infecciosas e parasitárias	92.928
II	Neoplasmas (tumores)	44.732
III	Doenças do sangue e dos órgãos hematopoéticos e alguns transtornos imunitários	5.081
IV	Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas	10.056
V	Transtornos mentais e comportamentais	5.841
VI	Doenças do sistema nervoso	10.855
VII	Doenças do olho e anexos	4.337
VIII	Doenças do ouvido e da apófise mastóide	610
IX	Doenças do aparelho circulatório	46.918
X	Doenças do aparelho respiratório	29.620
XI	Doenças do aparelho digestivo	38.499
XII	Doenças da pele e do tecido subcutâneo	14.270
XIII	Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo	6.922
XIV	Doenças do aparelho geniturinário	30.604
XV	Gravidez, parto e puerpério	109.521
XVI	Algumas afecções originadas no período perinatal	21.070
XVII	Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas	3.894
XVIII	Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte	11.188
XIX	Lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas	56.551
XXI	Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde	8.894

Fonte: DATASUS

Observando o quadro sobre morbidade hospitalar no SUS, destacamos algumas causas e doenças que provocaram um número alto de internações em Pernambuco no ano de 2021, sendo estas:

- *Algumas doenças infecciosas e parasitárias (92.928);*
- *Lesões envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas (56.551);*
- *Doenças do aparelho circulatório (46.918);*
- *Neoplasmas (tumores) (44.732);*
- *Doenças do aparelho digestivo (38.499);*
- *Doenças do aparelho geniturinário (30.604);*
- *Doenças do aparelho respiratório (29.620)*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daes-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Vê-se também no quadro anterior que ocorreram 109.521 internações no SUS, em 2021, referentes à *Gravidez, parto e puerpério*.

7.3 Plano Estadual de Saúde, Programação Anual de Saúde e Relatório Anual de Gestão

O sítio eletrônico da Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco – SES-PE traz no ícone intitulado “Informações de Saúde” o Plano Estadual de Saúde - PES 2020-2023.

O Plano Estadual de Saúde traz em seu conteúdo análise situacional que engloba os seguintes aspectos: *necessidades de saúde da população, capacidade institucional disponível, redes de atenção à saúde e programas prioritários desenvolvidos para atender às demandas específicas do estado*.

Encontra-se também inserido no referido PES 2020-2023 o mapa estratégico da SES-PE, diretrizes, objetivos estratégicos, metas e indicadores, além do monitoramento e avaliação, que tem por objetivo apresentar como se dará o acompanhamento da execução do plano ao longo de sua vigência.

O PES 2020-2023 manteve as mesmas diretrizes definidas no plano anterior, sendo estas:

- Diretriz 1 - Fortalecimento da Atenção Primária;
- Diretriz 2 - Desenvolvimento e aperfeiçoamento com acesso regionalizado às ações de Média e Alta Complexidade;
- Diretriz 3 - Fortalecimento da Política de Assistência Farmacêutica;
- Diretriz 4 - Desenvolvimento das Ações Estratégicas de Vigilância em Saúde;
- Diretriz 5 - Qualificação e Inovação dos Processos de Governança e Gestão Estratégica e Participativa na Saúde;
- Diretriz 6 - Ampliação dos Investimentos em Saúde.

Também encontra-se disponível no sítio eletrônico da SES-PE a Programação Anual de Saúde – PAS para o exercício de 2021. O referido instrumento apresenta as diretrizes e os objetivos do Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023 e suas respectivas ações e metas propostas para o ano de 2021, servindo de referência para a elaboração do Relatório Anual de Gestão (RAG).

Por fim, o Relatório Anual de Gestão – RAG apresenta os resultados alcançados com a execução da PAS, apurados com base no conjunto de metas e indicadores desta. Serão usados dois tipos de indicadores para efeito de monitoramento e avaliação, conforme consta no PES 2020-2023: *Indicadores de Processo e Indicadores de Resultados*.

Segundo o PES, os indicadores de processos são aqueles que acompanham periodicamente o processo de execução de ações e metas estabelecidas pela Programação Anual de Saúde. Seu monitoramento será realizado quadrimestralmente,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

sendo subsídio para apresentar a situação de execução dessas ações nos Relatórios Detalhados Quadrimestrais. Já os indicadores de resultados visam avaliar as mudanças advindas com o alcance dos objetivos propostos durante os quatro anos de gestão e terão seus resultados parciais apresentados no Relatório Anual de Gestão.

Em relação ao quantitativo de indicadores, consta no PES que serão adotados 21 indicadores de resultados, pactuados de forma tripartite. Colacionamos, abaixo, alguns dos indicadores constante no PES:

- Taxa de mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas);
- Proporção de óbito de mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) investigados;
- Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de 02 anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª dose) e Tríplice Viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada;
- Proporção de cura de casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos de coorte;
- Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos;
- Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária.

Dos indicadores listados acima, destacamos a *Proporção de Vacinas Selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para Crianças Menores de Dois Anos*, haja vista que estudo² realizado sobre o tema demonstrou haver quedas significativas da cobertura vacinal no Brasil. Inclusive, em 2019, um novo surto de sarampo fez com que o Brasil perdesse o certificado de erradicação da doença.

Registra-se que não será possível demonstrar aqui os resultados alcançados dos indicadores em 2021, haja vista que o RAG 2021 não foi disponibilizado no sítio eletrônico da SES, até o encerramento deste Capítulo de Saúde.

Contudo, a verificação do resultado do Indicador *Proporção de Vacinas Selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para Crianças Menores de Dois Anos* não restou prejudicada, uma vez que a Gerência de Auditoria em Saúde (GSAU), desta Corte de Contas, obteve os dados de 2021, junto a Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco, que serão demonstrados a seguir.

Registra-se que no PES 2020-2023 consta como meta quadrienal atingir 95% de crianças imunizadas com vacinas específicas (Pneumocócica, Poliomielite, Pentavalente e Tríplice Viral).

² Panorama da Cobertura vacinal do Brasil 2020. Publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Nunes, 2021).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Antes de trazer os dados da cobertura vacinal no Estado, é oportuno fazer uma breve explicação informando para que servem cada uma das vacinas supracitadas. Vejamos:

- A vacina Pneumocócica conjugada 10-valente previne contra doenças como pneumonia, meningite e otite;
- A vacina Poliomielite previne contra a paralisia de membros e alterações motoras na criança;
- A vacina Pentavalente previne cinco doenças: tétano, hepatite B, coqueluche, difteria e meningite;
- A vacina Tríplice Viral previne três doenças: sarampo, rubéola e caxumba.

O quadro abaixo traz as informações da cobertura vacinal no Estado, em 2021, segregadas por regiões de saúde.

Informação da cobertura vacinal, em Pernambuco, por Regiões de Saúde - Ano 2021

Região de Saúde	Cobertura Vacinal Pentavalente 3ª dose	Cobertura Vacinal Pneumocócica 2ª dose	Cobertura Vacinal Poliomielite 3ª dose	Cobertura Vacinal Tríplice Viral 1ª dose
Região de Saúde I (19 municípios + Distrito Estadual de Fernando de Noronha)	Apenas 01 município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta	Apenas 02 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde II (20 municípios)	07 municípios alcançaram a meta	05 municípios alcançaram a meta	06 municípios alcançaram a meta	06 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde III (22 municípios)	Nenhum município alcançou a meta	Apenas 01 municípios alcançou a meta	Nenhum município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta
Região de Saúde IV (32 municípios)	03 municípios alcançaram a meta	Apenas 04 municípios alcançaram a meta	Apenas 03 municípios alcançaram a meta	Apenas 08 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde V (21 municípios)	Apenas 03 municípios alcançaram a meta	02 municípios alcançaram a meta	Apenas 03 municípios alcançaram a meta	Apenas 01 município alcançou a meta
Região de Saúde VI (13 municípios)	Apenas 02 municípios alcançaram a meta	04 municípios alcançaram a meta	Apenas 02 municípios alcançaram a meta	Apenas 01 município alcançou a meta



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Região de Saúde	Cobertura Vacinal Pentavalente 3ª dose	Cobertura Vacinal Pneumocócica 2ª dose	Cobertura Vacinal Poliomielite 3ª dose	Cobertura Vacinal Tríplice Viral 1ª dose
Região de Saúde VII (7 municípios)	Apenas 02 municípios alcançaram a meta	Apenas 03 municípios alcançaram a meta	Apenas 02 municípios alcançaram a meta	Apenas 03 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde VIII (7 municípios)	Nenhum município alcançou a meta	Nenhum município alcançou a meta	Nenhum município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta
Região de Saúde IX (11 municípios)	Nenhum município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta	Nenhum município alcançou a meta	Apenas 02 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde X (12 municípios)	05 municípios alcançaram a meta	06 municípios alcançaram a meta	05 municípios alcançaram a meta	08 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde XI (10 municípios)	Apenas 03 municípios alcançaram a meta	Apenas 02 municípios alcançaram a meta	Apenas 03 municípios alcançaram a meta	Apenas 03 municípios alcançaram a meta
Região de Saúde XII (10 municípios)	Apenas 01 município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta	Apenas 01 município alcançou a meta	Apenas 02 municípios alcançaram a meta

Fonte: Planilha enviada pela SES-PE.

Observa-se no quadro acima que o Estado de Pernambuco teve um desempenho muito ruim na cobertura vacinal das quatro vacinas supracitadas em todas as regiões de saúde, em 2021. A média percentual da cobertura vacinal, segundo a planilha enviada pela SES, foi de:

- 66,27% das crianças tomaram a vacina Pentavalente 3ª dose;
- 68,83% das crianças tomaram a vacina Pneumocócica 2ª dose;
- 66,01% das crianças tomaram a vacina da Poliomielite 3ª dose;
- 69,67 % das crianças tomaram a vacina da Tríplice Viral 1ª dose.

O destaque no quadro acima chama atenção para algumas regiões de saúde que não alcançaram a meta da cobertura vacinal em nenhum município compreendido naquela região de saúde ou alcançaram, em apenas um município.

Neste contexto, enquadram-se 07 (sete) regiões de saúde. Informações adicionais sobre a cobertura vacinal, em 2021, dessas regiões de saúde serão trazidas a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daef-4d27-bfd9-dce69c76fa59

seguir, bem como um comparativo com a cobertura vacinal, em 2020. Os dados do ano anterior foram extraídos do relatório feito pela Gerência de Saúde desta Corte de Contas (GSAU), disponível no sistema e-TCE, Procedimento Interno - PI 2101357.

Na Região de Saúde I, que é composta por 19 municípios mais o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, apenas o município de Chã Grande alcançou a meta de cobertura para a vacina da Poliomielite, em 2021. Comparando com o ano anterior, verificou-se uma queda na cobertura vacinal, pois dois municípios alcançaram a meta, em 2020, sendo estes: Fernando de Noronha e o município de Chã de Alegria.

Na Região de Saúde III, nenhum município alcançou a cobertura para as vacinas Pentavalente e Poliomielite, em 2021. Esta região de saúde é composta por 22 municípios. Comparando com o ano anterior, verificou-se essa mesma situação em relação a cobertura para a vacina Poliomielite. Já em relação à cobertura da vacina Pentavalente, a situação que já era ruim, ficou pior, pois, em 2020, um município conseguiu alcançar a meta de cobertura para esta vacina.

Nas Regiões de Saúde V e VI apenas um município, em 2021, alcançou a meta de cobertura da vacina Tríplice Viral 1ª dose, sendo estes, respectivamente: *Iati* e *Custódia*. Em 2020, o relatório da GSAU informa que a Região de Saúde VI alcançou a meta para esta vacina em 05 municípios, já na Região de Saúde V a meta deixou de ser alcançada por 13 municípios. Esta região de saúde é composta por 21 municípios. Vê-se que houve uma queda significativa na cobertura vacinal desta vacina no ano de 2021.

Na Região de Saúde VIII, que é composta por 7 municípios, apenas o município de Dormentes alcançou, em 2021, a meta de cobertura da vacina Tríplice Viral 1ª dose. Em relação às demais vacinas, nenhum município alcançou a meta. Em 2020, apenas o município de Petrolina apresentou cobertura vacinal abaixo da meta para a Tríplice Viral 1ª dose, portanto, 06 municípios alcançaram a meta, significando também queda na cobertura vacinal desta vacina em 2021.

Na Região de Saúde IX, apenas o município de Granito alcançou, em 2021, a meta de cobertura da vacina Pneumocócica, e nenhum município alcançou a meta de cobertura das vacinas Pentavalente e Poliomielite. Esta região de saúde é composta por 11 municípios. Em 2020, o relatório da GSAU apontou a seguinte situação: a vacina Pentavalente apresentou cobertura adequada³ em 02 municípios (Parnamirim e Moreilândia). Já para a vacina Pneumocócica 03 municípios não alcançaram a meta (Bodocó, Ouricuri e Trindade).

Por fim, na Região de Saúde XII apenas o município de Itambé alcançou, em 2021, a meta de cobertura das vacinas Pentavalente, Pneumocócica e Poliomielite. Em 2020, verificou-se a seguinte situação: a vacina Pentavalente apresentou cobertura vacinal adequada em 02 municípios. Para a vacina Pneumocócica as coberturas vacinais não alcançaram a meta em 05 municípios, e a cobertura da Poliomielite foi adequada em apenas 03 municípios.

³ Cobertura vacinal adequada - Quando igual ou superior à meta para cada vacina, referência que pode ser usada em estudos por doses aplicadas, MCR ou inquérito (Domingues; Teixeira, 2013).



7.4 Prevalência e incidência de algumas doenças em Pernambuco

A prevalência assim como a incidência são medidas da ocorrência de uma doença em uma população. Enquanto a prevalência se refere ao número total de casos de uma doença em um período de tempo, a incidência refere-se apenas aos novos casos.

Consideramos importante demonstrar o comportamento de algumas doenças presentes aqui no Estado e que vem apresentando crescimento ao longo dos anos. Sendo assim, selecionamos as doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypt* e a Tuberculose Pulmonar. Será demonstrado ainda a posição de Pernambuco em relação ao número de casos destas doenças quando comparado com outros estados da Federação.

Ademais, serão demonstrados os números de casos da COVID-19, doença recente que surgiu primeiramente na China, em 2019, tendo se espalhado rapidamente pelo mundo. Em Pernambuco, o primeiro caso registrado foi em março de 2020.

Tuberculose

Em 2021, Pernambuco apresentou 4.455 casos novos de tuberculose, sendo 3.803 referentes à tuberculose pulmonar, conforme consta na Tabela 1 do Boletim Epidemiológico sobre Tuberculose, Número Especial - Mar/2022, do Ministério da Saúde.

A tabela a seguir demonstra o número de casos novos de tuberculose pulmonar por regiões do Brasil, em 2021, conforme informações extraídas da Tabela 1 do Boletim Epidemiológico acima mencionado.

REGIÕES DO BRASIL	Nº DE CASOS NOVOS DE TUBERCULOSE PULMONAR
SUDESTE	27.487
NORDESTE	15.304
NORTE	7.650
SUL	6.566
CENTRO-OESTE	2.699
TOTAL	59.706

Fonte: Boletim Epidemiológico sobre Tuberculose, Número Especial, Março/2022 – Ministério da Saúde.

Nota: Dados preliminares, sujeitos a alteração. O total Brasil informado no Boletim foi de 59.735 novos casos de tuberculose pulmonar.

Vê-se na tabela que o maior número de casos novos de tuberculose pulmonar ocorreu na Região Sudeste, seguida pela Região Nordeste. Naquela região, o estado de São Paulo registrou o maior número de casos (13.355), e no Nordeste foi o estado de Pernambuco, com 3.803 casos novos de tuberculose pulmonar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Fator decisivo para o processo de cura da tuberculose é a observância do respectivo tratamento, sem que ocorram interrupções ou abandono. Pernambuco teve um percentual de 64,3% de cura dos casos novos de tuberculose pulmonar em 2020, último ano de divulgação feita pelo periódico acima referenciado, ficando o percentual de abandono em 9,9%.

O PES (2020-2023) destaca a tuberculose como um dos desafios a ser enfrentado por Pernambuco, apontado em 2017 como 1º lugar em coeficiente de mortalidade por tuberculose no Brasil, com a média de 4,2 óbitos/100 mil hab, confrontada com a média nacional de 2,2/100 mil hab. Se destaca no plano que o combate à doença se associa a desafios relacionados a desigualdades e problemas relacionados à baixa adesão ao tratamento e falhas no acesso aos serviços de saúde.

Em relação à mortalidade por tuberculose, os dados mais recentes divulgados no Boletim Epidemiológico de Tuberculose, citado anteriormente, são referentes ao ano de 2020, tendo o estado de Pernambuco registrado 301 óbitos. Em termos relativos, Pernambuco apresentou o coeficiente de 3,1 óbitos/100 mil habitantes, o que corresponde a 4ª posição quando comparado com os demais estados da Federação. O Estado ficou acima da média nacional, que foi de 2,1 óbitos/100 mil habitantes.

Dengue, Chikungunya e Zica

O mosquito *Aedes Aegypti* é o responsável pela transmissão da Dengue, Chikungunya e Zica. A partir das informações contidas no Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde nº 01 (dados sujeitos à alteração), Volume 53, JAN/2022, traremos os números de casos destas doenças em Pernambuco, bem como nos demais estados da Federação.

As informações constantes naquele boletim sobre a dengue e chikungunya são referentes às notificações ocorridas entre as Semanas Epidemiológicas (SE) 1 a 52 (3/01/2021 a 01/01/2022) e os dados da Zica se referem a SE 1 a 50 (03/01/2021 até 18/12/2021).

Nesse contexto, até a SE 52, foram registrados 39.143 casos prováveis de dengue, em Pernambuco. O quadro a seguir demonstra como se comportou a doença no Estado nos últimos cinco anos.

ANO	2019 ¹	2020 ²	2021 ³
Nº DE CASOS DE DENGUE EM PE	38.153	21.252	39.143

Fonte: ¹Boletim Epidemiológico nº 2, Volume 51, ano 2020, SE 01 a SE 52.

²Boletim Epidemiológico nº 3, Volume 52, ano 2021, SE 01 a SE 53.

³Boletim Epidemiológico nº 01, Volume 53, ano 2022, SE 01 a SE 52.

Nota: Dados sujeitos a alteração.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Vê-se no quadro acima uma queda no número de casos prováveis⁴ de dengue no ano de 2020, com um crescimento no ano seguinte, em 2021. É possível que a diminuição dos casos da doença, no ano de 2020, tenha relação com o surgimento da pandemia da COVID-19 e, em razão deste fato, pode ter havido subnotificação dos casos da doença transmitida pelo mosquito *Aedes Aegypti* naquele ano.

Partindo para uma análise comparativa com os demais estados da Federação, verificou-se que, em 2021, Pernambuco ocupou a 3ª posição em número absoluto de casos prováveis de dengue (39.143). Na 2ª posição ficou o estado de Goiás, com 57.715 casos, e na 1ª posição, o estado de São Paulo com 160.420 casos prováveis de dengue. Por sua vez, na análise comparativa com base na taxa de incidência (casos/100 mil hab.) Pernambuco ocupou a 6ª posição entre os estados da Federação, com 404,6 casos por 100 mil habitantes. A primeira posição ficou com o estado do Acre com 1.624,6 casos por 100 mil habitantes.

Quanto ao número de óbitos por dengue, o Boletim Epidemiológico nº 01/2022 do Ministério da Saúde informou o quantitativo apenas dos estados que apresentaram o maior número, em 2021. Neste contexto, não foi citado o estado de Pernambuco.

Em relação aos casos de Chikungunya, em 2021, Pernambuco registrou 31.861 casos. Verificou-se um aumento significativo quando comparado com o ano de 2020. Seguindo a mesma análise comparativa realizada anteriormente nos casos da dengue, é provável que tenha havido também, em 2020, subnotificação em razão da pandemia da COVID-19.

O quadro a seguir demonstra como se comportou a doença nos últimos três anos.

Nº de casos prováveis e taxa de incidência (/100 mil hab.) de Chikungunya em PE

Chikungunya	2019 ¹	2020 ²	2021 ³
Nº de casos de Chikungunya	3.035	5.335	31.861
Taxa de incidência (casos/100 mil hab.)	31,8	55,8	329,3

Fonte: ¹Boletim Epidemiológico nº 2, Volume 51, ano 2020.

²Boletim Epidemiológico nº 3, Volume 52, ano 2021.

³Boletim Epidemiológico nº 01, Volume 53, ano 2022.

Nota: Dados sujeitos a alteração.

Vê-se que os casos de Chikungunya, em 2021, aumentaram bastante quando comparado com o ano de 2020, tendo ocorrido 26.526 casos a mais. A taxa de incidência foi de 329,3 casos/100 mil habitantes, colocando Pernambuco na 1ª posição no número de casos de Chikungunya/100 mil habitantes quando comparado com os demais estados da Federação.

⁴ São considerados casos prováveis os casos notificados exceto descartados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em 2021, o número de óbito decorrente de Chikungunya, em Pernambuco, foi de dois casos, contra três, em 2020.

Passaremos a relatar sobre os casos de febre pelo vírus Zica. O quadro a seguir demonstra o comportamento desta doença, em Pernambuco, nos últimos três anos.

Nº de casos prováveis de febre pelo vírus Zica em Pernambuco

Febre pelo vírus Zica	2019 ¹	2020 ²	2021 ³
Nº de casos prováveis em PE	403	247	544

Fonte: ¹ Boletim Epidemiológico nº 2, Volume 51, ano 2020, até a SE 48.

² Boletim Epidemiológico nº 3, Volume 52, ano 2021, até a SE 51.

³ Boletim Epidemiológico nº 01, Volume 53, ano 2022, até a SE 50.

Nota: Dados sujeitos a alteração.

Vê-se no quadro acima uma queda no número de casos prováveis de febre pelo vírus Zica no ano de 2020, com um crescimento no ano seguinte onde foram registrados 544 casos prováveis de febre pelo vírus Zica no Estado, em 2021.

É possível que a diminuição dos casos da doença, no ano de 2020, tenha relação com o surgimento da pandemia da COVID-19 e, em razão deste fato, pode ter havido subnotificação dos casos da doença transmitida pelo mosquito *Aedes Aegypti* naquele ano.

Partindo para uma análise comparativa com os demais estados da Federação, verificou-se que a maior concentração de casos desta doença ocorreu nos estados da região Nordeste. Em 2021, o estado da Paraíba registrou 1.525 casos prováveis de febre pelo vírus Zica, ocupando a 1ª posição com o maior número absoluto de casos da doença entre os estados do Nordeste. Na 2ª posição ficou o estado da Bahia, com 995 casos, e o estado de Pernambuco ficou na 3ª posição, com 544 casos da doença.

Um fato relevante em relação ao vírus Zica é a relação deste com os recém-nascidos portadores de microcefalia. Esta, juntamente com outras alterações, compõe o espectro da Síndrome Congênita associada à infecção pelo vírus Zica (SCZ).

Em outubro de 2015, foi observado no Brasil um aumento inesperado do número de nascidos vivos com microcefalia, inicialmente em Pernambuco e posteriormente em outros estados da região Nordeste. Naquele ano, 1.161⁵ casos de microcefalia foram confirmados no país.

A microcefalia é uma anomalia congênita caracterizada pela redução do perímetro cefálico, acompanhada por alterações no sistema nervoso central. Os bebês com microcefalia podem apresentar comprometimento neuropsicomotor, problemas de visão e audição, a depender da gravidade da doença.

⁵ Estudo microcefalia IPEA, 2018. Epidemia do vírus Zica e microcefalia no Brasil: emergência, evolução e enfrentamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Entre 2020 e 2021, foi verificado um total de 544 casos de microcefalia grave⁶ no país, segundo o Boletim Epidemiológico nº 07, Volume 53, FEV/2022 do Ministério da Saúde. As Regiões Sudeste e Nordeste foram as que registraram o maior número de casos. Pernambuco registrou 32 casos de microcefalia, neste período.

Deve-se frisar que as informações sobre microcefalia do boletim supramencionado não estão associadas, necessariamente, à infecção pelo vírus Zica. A SES-PE informou, por ofício, que foi notificado tardiamente, em 2021, apenas um caso confirmado de microcefalia associado a SCZ em Pernambuco, cujo nascimento foi no ano de 2015.

Ante todo o exposto, pode-se concluir que o Estado de Pernambuco não teve um bom desempenho no combate às doenças causadas pelo mosquito *Aedes Aegypti* (Dengue, Chikungunya e Zica), haja vista o aumento do número de casos dessas doenças, em 2021.

Em que pese ser de competência do município as ações de combate a essas doenças, conforme informado na defesa apresentada na Prestação de Contas do Governo 2020, compete ao Estado monitorar o comportamento dessas doenças e planejar ações de apoio e ajustes técnicos necessários. Sendo assim, faz-se necessário um melhor planejamento das ações, bem como a definição de metas para o monitoramento dos números de casos das doenças causadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*.

COVID-19

Em 11 de fevereiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou o surgimento de uma nova doença denominada COVID-19, por esta organização. Esta doença é causada pelo vírus SARS-CoV-2 (síndrome respiratória aguda grave coronavírus 2). Os vírus são nomeados com base em sua estrutura genética para facilitar o desenvolvimento de testes diagnósticos, vacinas e medicamentos. Em 11 de março de 2020, a OMS classificou a COVID-19 como pandemia.

O primeiro caso oficial da COVID-19 foi identificado na China, na cidade de Wuhan, em dezembro de 2019. No Brasil, o primeiro caso foi identificado pelo Ministério da Saúde em 26 de fevereiro de 2020 e, em Pernambuco, a Secretaria Estadual de Saúde informou, no dia 12 de março de 2020, os dois primeiros casos da doença no estado.

Nesse contexto, considerando as Portarias nº 188/2020 e 356/2020 do Ministério da Saúde, bem como a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a Assembleia Legislativa de Pernambuco juntamente com o Governo do Estado criaram, respectivamente, leis e decretos para enfrentamento da COVID-19.

Em 2021, o Governo consolidou normas vigentes para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, estabeleceu novas

⁶ Segundo o boletim epidemiológico mencionado no texto, a microcefalia grave é definida quando a medida do perímetro cefálico for inferior a menos 3 desvios-padrão (DP) da média, comparado com indivíduos da população de referência com a mesma idade e sexo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

medidas restritivas em relação a atividades sociais e econômicas, exigiu a obrigatoriedade da comprovação de vacinação contra a COVID-19, para ingresso e permanência nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, dentre outras.

Por meio da Secretaria Estadual de Saúde, celebrou com Organizações Sociais de Saúde (OSS) 02 (dois) contratos de gestão e prorrogou outros 03 (três), cujo objeto era o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. A tabela a seguir demonstra quais foram essas OSS, e quais unidades de saúde estavam sob sua administração.

Contratos de Gestão com OSS para enfrentamento da COVID-19

Nº CONTRATO GESTÃO	ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	UNIDADE DE SAÚDE
003/2020 (4º TA)	Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	Hospital Nossa Senhora das Graças - ALFA
004/2020 (4º TA)	Hospital do Tricentenário	Hospital Brites de Albuquerque
006/2020 (6ª TA)		Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos
003/2021	Instituto Social das Medianeiras da Paz	UPAE Goiana
001/2021	Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer	Hospital de Campanha Aurora

Fonte: Relação dos Contratos de Gestão enviada na Prestação de Contas do Governo 2021, por meio do sistema e-TCE (doc. 5, p. 26-27).

As informações pertinentes a esses contratos serão detalhadas no Capítulo Terceiro Setor.

A seguir, iremos trazer os números de casos confirmados da doença e de pessoas recuperadas, bem como o quantitativo de óbitos ocorridos no Estado, em 2021.

Dados da COVID-19 em Pernambuco no ano de 2021

Nº de casos confirmados	Nº de pessoas recuperadas	Nº de óbitos
422.562	411.782	10.780

Fonte: Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde nº 44/2021 e 94/2022.

Nota: Os dados de 2021 foram obtidos a partir do BE 94/2022 (dados acumulados) menos os dados do BE 44/2021 (dados de 2020).

Comparando os dados da COVID-19, em 2021, com o ano anterior, verificou-se um aumento tanto no número de casos confirmados, como no número de pessoas recuperadas e óbitos, pois, em 2020, foram registrados 223.325 casos confirmados, 213.651 pessoas recuperadas e 9.674 óbitos.

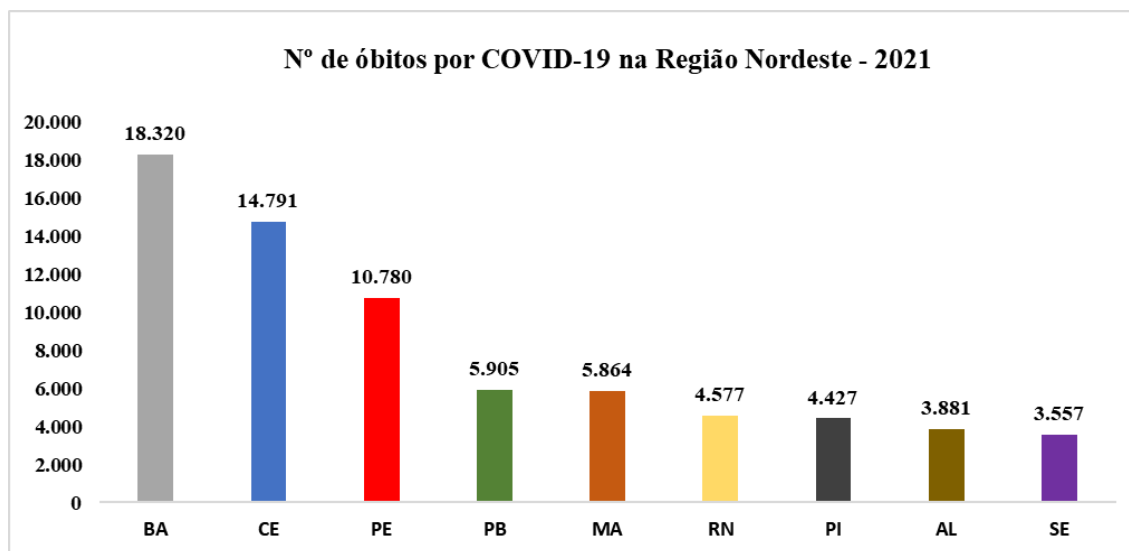


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A seguir tem-se a posição do estado de Pernambuco frente aos demais estados da região Nordeste no número de óbitos por COVID-19, em 2021.



Fonte: Ministério da Saúde/Boletins Epidemiológicos Especial - COVID - nº 44/2021 e 94/2022.

Nota: Os dados de 2021 foram obtidos a partir do BE 94/2022 (dados acumulados) menos os dados do BE 44/2021 (dados de 2020).

Observa-se no gráfico acima que o estado de Pernambuco ocupou a 3ª posição em número absoluto de óbitos quando comparado com os estados da Região Nordeste, tendo sido registrados 10.780 óbitos. A Bahia ocupou a 1ª posição com maior número absoluto de óbitos, 18.320 mortes, e Sergipe registrou o menor número absoluto de óbitos, com 3.557 mortes.

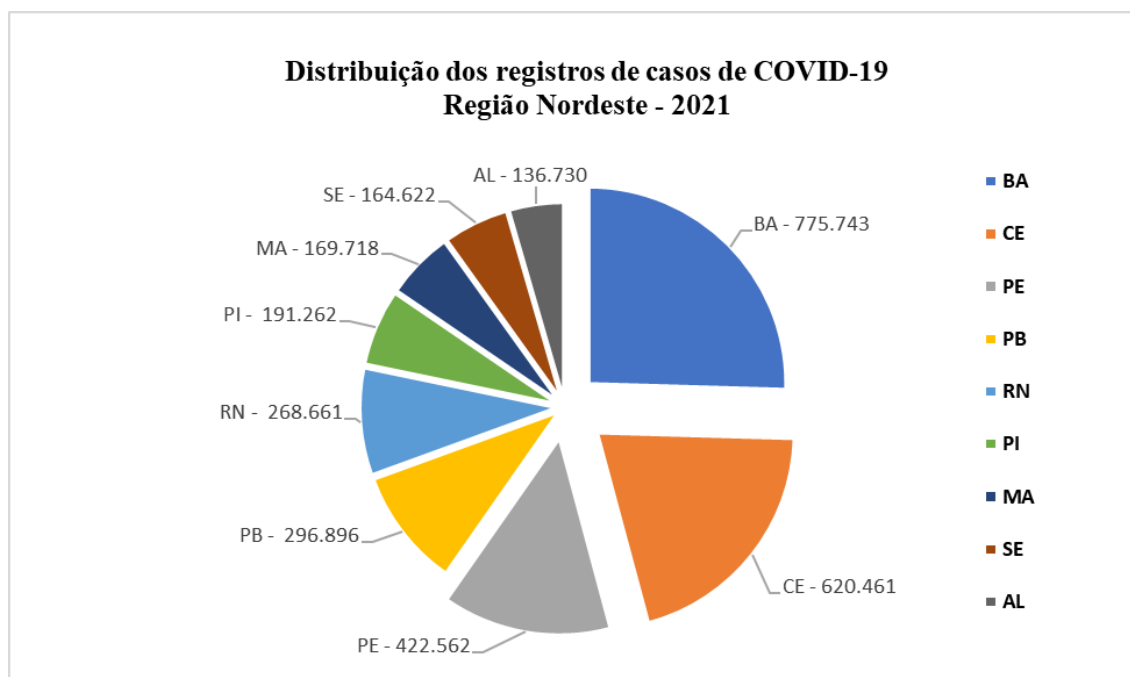
O gráfico a seguir mostra o número de casos confirmados da COVID-19 nos estados da Federação, em 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Ministério da Saúde/Boletins Epidemiológicos Especial - COVID - nº 44/2021 e 94/2022.

Nota: Os dados de 2021 foram obtidos a partir do BE 94/2022 (dados acumulados) menos os dados do BE 44/2021 (dados de 2020).

Vê-se no gráfico acima que os estados da Federação que registraram mais casos de COVID-19, em 2021, foram: **Bahia**, com 775.743 casos confirmados, seguido pelo estado do **Ceará**, com 620.461 casos e **Pernambuco**, com 422.562 casos confirmados.

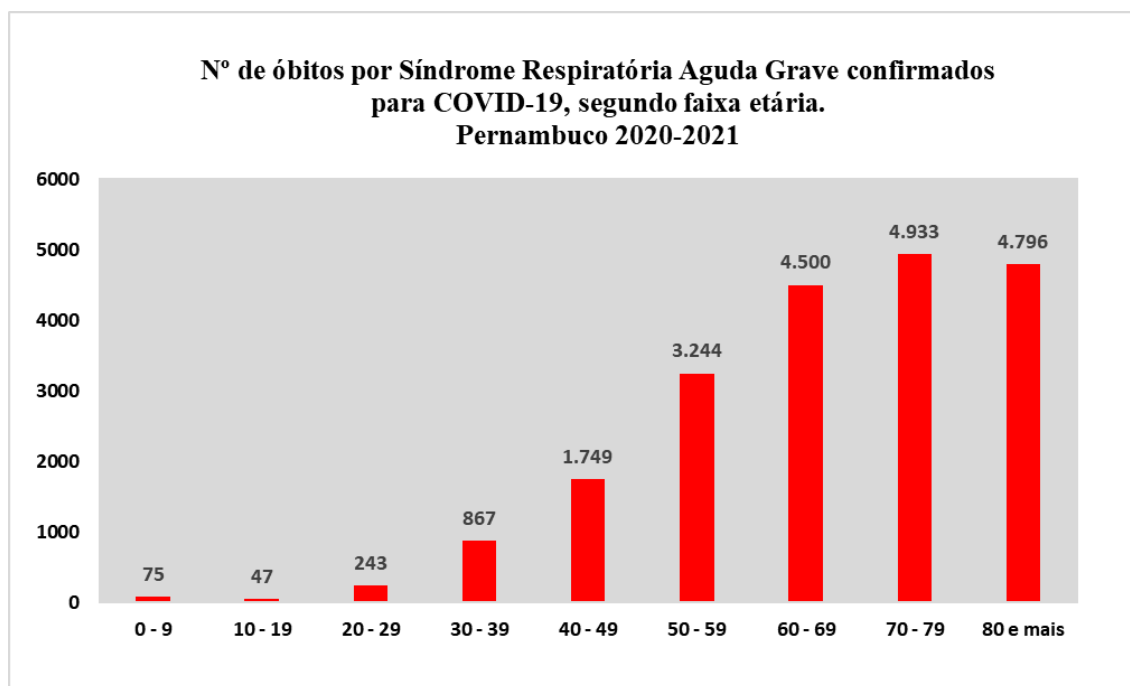
Por fim, o gráfico a seguir demonstra o número de óbitos acumulados, desde o início da pandemia até 31/12/2021, por síndrome respiratória aguda grave, segundo a faixa etária, em Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: SEVS/CIEVS-PE. Informe Epidemiológico nº 01/2022. Dados atualizados até 31/12/2021.

Desde o início da pandemia até 31/12/2021 foram 20.454 vidas perdidas para a COVID-19, em Pernambuco. Observa-se no gráfico acima que o maior número de óbitos ocorreu em pessoas com 50 anos ou mais. Vê-se ainda que 75 crianças entre 0 e 9 anos de idade perderam suas vidas para a doença.

A tabela a seguir demonstra o quantitativo de testes realizados de COVID-19, em Pernambuco, no período 2020-2021.

Nº de testes realizados de COVID-19 em PE, 2020-2021

Tipo de Teste	Laboratório	Total
RT - PTR	Lacen-PE	777.862
	Instituto Aggeu Magalhães	5.420
	LFDA	799
	Laboratórios conveniados	149.770
	Privados	322.800
Sorologias		207.749
Testes rápidos de Anticorpo		1.026.064
Testes rápidos de Antígeno		264.741
Total		2.855.205

Fonte: SEVS/CIEVS-PE. Informe Epidemiológico nº 01/2022. Dados atualizados até 31/12/2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A seguir serão demonstradas as fontes de recursos recebidas do Governo Federal para serem aplicadas em ações de saúde, visando o enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Recursos recebidos da União para aplicação em ações de saúde COVID-19

Fonte de Recurso (Código e Nome)		Valor recebido (R\$)
0144530002	Recursos Fundo a Fundo SUS Bloco Custeio Covid-19	546.787.139,90
0144530003	Recursos Fundo a Fundo SUS Bloco Investimento Covid-19	10.576.445,00
Total		557.363.584,90

Fonte: e-Fisco/2021 - UG 530401-Razão/ conta contábil 6.2.1.2.1.00.00/conta corrente 1718039101

Observando a tabela acima, vê-se que o Governo do Estado recebeu da União, em 2021, a quantia total de R\$ 557,36 milhões para aplicação em ações de saúde voltadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

A tabela a seguir demonstra em quais ações foram aplicados, pela UG 530401 - Fundo Estadual de Saúde (FES), os recursos recebidos da União destinados especificamente ao enfrentamento da COVID-19.

Aplicação dos Recursos Recebidos da União para Enfrentamento da COVID-19

UG 530401 - FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	
Fonte 0144530002 - Recursos Fundo a Fundo SUS Bloco Custeio Covid-19	
Código e Nome da Ação	Valor pago (R\$)
2104 - Vigilância e Prevenção das Doenças Imunopreveníveis	732.127,17
2141 - Fortalecimento do Laboratório central de Saúde Pública de Pernambuco - LACEN	423.278,42
2164 - Vigilância Epidemiológica e Ambiental para o Controle das Doenças e Agravos	2.325.723,40
2393 - Garantia de Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	44.906.537,61
2396 - Garantia de Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	20.813.822,37
3126 - Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos	7.704.098,98
3647 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pelo HEMOPE	46.500,00
3648 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pela UPE	4.197.114,32
3649 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha	27.220,94
4610 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	194.568.349,58
4611 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	177.878.209,85
Total da Fonte	453.622.982,64



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

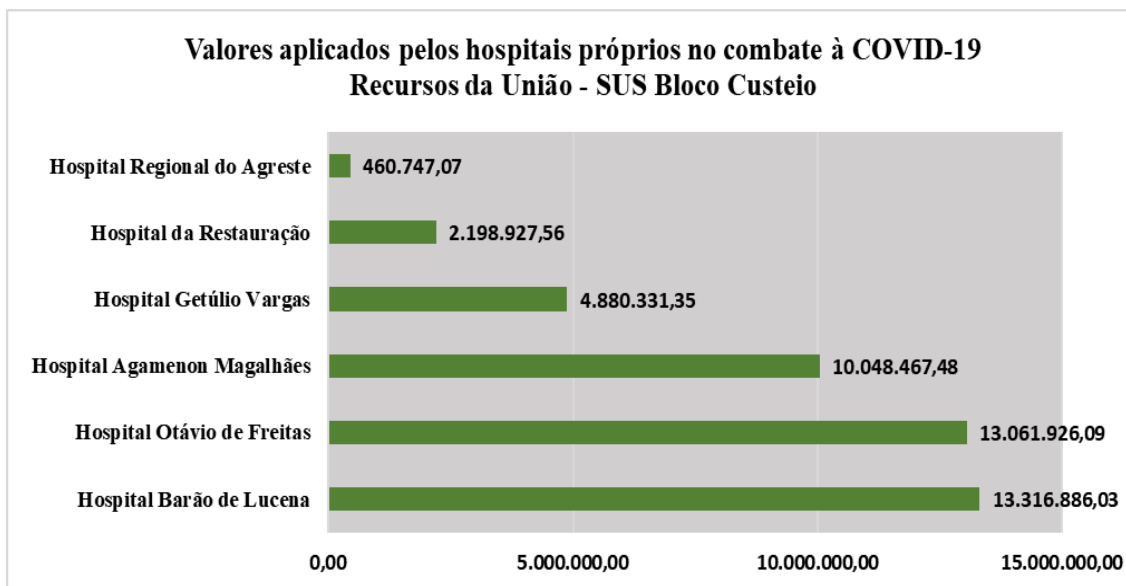
UG 530401 - FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	
Fonte 0144530003 - Recursos Fundo a Fundo SUS Bloco Investimento Covid-19	
Código e Nome da Ação	Valor pago (R\$)
3649 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha	3.475,00
Total da Fonte	3.475,00

Fonte: e-Fisco/2021 - Relatório da Execução Consolidada da Despesa por Fonte de Recurso e Ação

Observando a tabela acima, vê-se que em relação aos recursos recebidos SUS Bloco Custeio, a UG 530401 - FES aplicou 82,93% do valor recebido (R\$ 546.787.139,90).

Outras unidades gestoras ligadas a UG 530401 - FES também aplicaram os recursos SUS Bloco Custeio no combate ao coronavírus, sendo estas: os hospitais próprios do Governo do Estado e o Laboratório Central de Saúde Pública de Pernambuco - LACEN.

O gráfico a seguir demonstra os valores aplicados pelos hospitais próprios do Governo no combate à COVID-19, com recursos SUS. O valor aplicado pelo LACEN foi de R\$ 18.885.401,18.



Fonte: e-Fisco/2021 - Relatório da Execução Consolidada da Despesa por UG e Fonte de Recurso

Somando-se os valores aplicados por cada um dos hospitais próprios chega-se ao montante de R\$ 43.967.285,58. Deste valor, a quase totalidade (99,9%), foi aplicada na Ação 2393 - *Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Verificou-se ainda que a Autarquia Estadual Fernando de Noronha e o Hospital Universitário Oswaldo Cruz também aplicaram os recursos SUS Bloco Custeio no combate ao coronavírus. Os valores aplicados por estas unidades gestoras foram, respectivamente, R\$ 2.474.647,40 e R\$ 1.972,05.

Considerando que o total de recursos recebidos da União na fonte SUS Bloco Custeio Covid-19 foi de R\$ 546.787.139,90, e que o Fundo Estadual de Saúde juntamente com os hospitais próprios, o LACEN, a Autarquia Estadual de Fernando de Noronha e o Hospital Universitário Oswaldo Cruz aplicaram R\$ 518.952.288,85 no enfrentamento da COVID-19, chega-se ao percentual de 94,91% de aplicação dos recursos desta fonte pelo Governo do Estado, em 2021.

Em relação a aplicação dos recursos recebidos SUS Bloco Investimento, verificou-se que a UG 530401- FES aplicou apenas R\$ 3.475,00. Houve aplicação também pela UG 530404 - Hospital Agamenon Magalhães, no valor de R\$ 25.600,00. Somando-se os valores aplicados pelas duas unidades gestoras, conclui-se que o Estado aplicou, em 2021, apenas 0,27% do valor recebido da União referente a esta fonte de recurso (R\$ 10.576.445,00).

Deve-se frisar que além desses recursos recebidos especificamente para tratamento da COVID-19, o Governo do Estado recebe anualmente da União transferências de recursos do SUS Exclusive Convênio - Adm. Direta, fonte 0144000000, e transferência do SUS Exclusive Convênio - Adm. Indireta, fonte 0244000000, para serem aplicados no âmbito do SUS.

Verificou-se que houve aplicação dos recursos recebidos da fonte 0144000000 no enfrentamento da COVID-19 pelas UGs Fundo Estadual de Saúde e Laboratório Central de Saúde Pública, tendo sido aplicado, respectivamente, o valor de R\$ 339.200,00 e R\$ 1.248.505,45.

Além dos recursos recebidos da União para enfrentamento da COVID-19, o Governo do Estado utilizou recursos próprios da Fonte 0101000000 - Recursos Ordinários da Adm. Direta, tendo sido aplicado o montante de R\$ 573.427.374,28, conforme consta no Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Enfrentamento a COVID-19 (doc. 14, p. 1- 4).

Consta ainda naquele demonstrativo as seguintes fontes de recursos utilizadas no enfrentamento da COVID-19: 0116000000 - Recursos do Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECEP), 0119000000 - Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Projetos de Resp. Social e Modernização Administrativa - FRSMA e 0128000000 - Compensação Financeira de Recursos do Fundo do Petróleo. O montante aplicado no combate a COVID-19, com recurso destas fontes, somou R\$ 14.324.734,46.



7.5 Rede estadual de saúde

O sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde - SES/PE - traz as unidades e serviços que compõem a Rede Estadual de Saúde de Pernambuco, a qual se encontra estruturada da seguinte forma:

- Gerências Regionais de Saúde (GERES);
- Hospitais;
- Unidade de Pronto-atendimento (UPA);
- Unidade Pernambucana de Atenção especializada (UPAE);
- Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária (APEVISA);
- Centro de Assistência Toxicológica de Pernambuco (Ceatox);
- Central de Transplantes;
- Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (HEMOPE);
- Laboratório Central de Pernambuco (LACEN);
- Laboratório Farmacêutico de Pernambuco (LAFEPE);
- Ouvidoria;
- Diretoria de Assistência Farmacêutica.

A seguir, apresentam-se considerações acerca dos principais órgãos/unidades que integram a estrutura de saúde estadual.

Gerências Regionais de Saúde

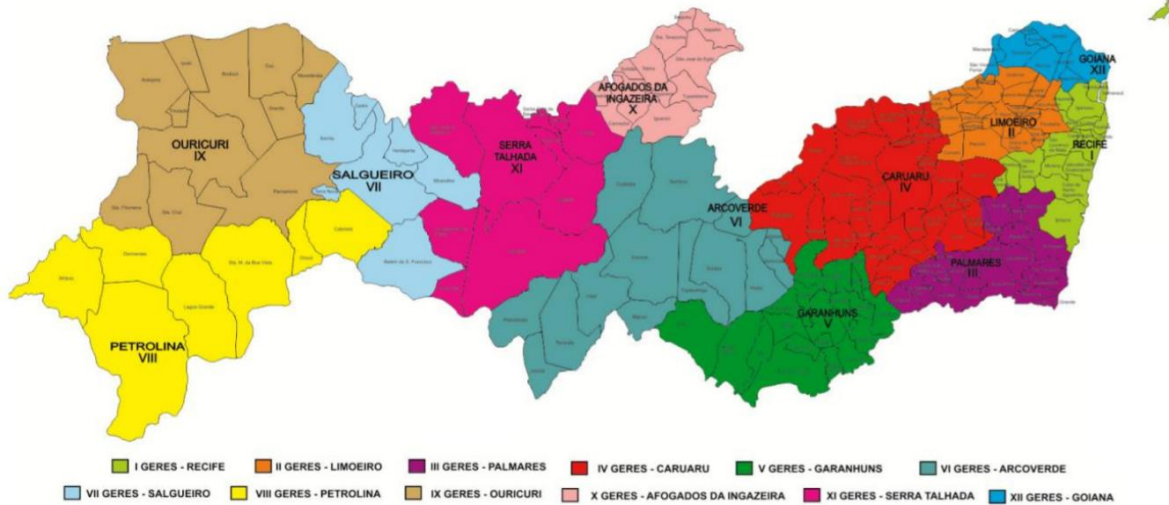
O Estado está dividido em 04 macrorregiões e 12 Regiões de Saúde - Metropolitana (Regiões de saúde I, II, III e XII), Agreste (Regiões de saúde IV e V), Sertão (Regiões de saúde VI, X e XI) e Vale do São Francisco e Araripe (Regiões de saúde VII, VIII e IX).

As Gerências Regionais de Saúde (GERES) são unidades administrativas da Secretaria Estadual de Saúde, criadas para apoiar os municípios do estado na área de saúde que atuam, de forma mais localizada na atenção básica, na reestruturação da rede hospitalar, nas ações municipais, no combate à mortalidade infantil e às diversas endemias.

As GERES encontram-se assim distribuídas:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: SES/PE - Mapa da divisão estadual por região de saúde.

Este modelo de gestão da saúde é concebido de forma a permitir que a atuação e o processo de tomada de decisão sejam definidos em função das particularidades de cada região.

Os dados relativos à população do estado são divulgados pelo IBGE, tendo sido estimado um contingente de 9.674.793 habitantes para o ano de 2021 (distribuídos entre os 184 municípios e o arquipélago de Fernando de Noronha).

O quadro abaixo demonstra o quantitativo populacional de cada região de saúde, bem como a distribuição percentual da população assistida por cada gerência de saúde:

Distribuição da População do Estado por GERES - 2021

Regiões	Sede	População	Municípios	% População
I GERES	Recife	4.284.238	20	44,28
II GERES	Limoeiro	605.374	20	6,26
III GERES	Palmares	628.415	22	6,50
IV GERES	Caruaru	1.399.740	32	14,47
V GERES	Garanhuns	549.206	21	5,68
VI GERES	Arcoverde	432.227	13	4,47
VII GERES	Salgueiro	148.923	07	1,54
VIII GERES	Petrolina	517.042	07	5,34
IX GERES	Ouricuri	360.110	11	3,72
X GERES	Afogados da Ingazeira	191.075	12	1,97



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Regiões	Sede	População	Municípios	% População
XI GERES	Serra Talhada	242.274	10	2,50
XII GERES	Goiana	316.169	10	3,27
	Total	9.674.793	185	100,00

Fonte: www.ibge.gov.br/cidades e estados.

O percentual da população do Estado existente na I GERES, em 2021, correspondeu a 44,28%, aproximadamente metade da distribuição populacional. A estratégia de saúde do Estado deve ser definida buscando alocar oferta de profissionais de saúde, leitos hospitalares e serviços de média e alta complexidade, tanto quanto possível, nas proporções da distribuição percentual acima ilustrada.

Hospitais

A rede hospitalar pública em Pernambuco, listada conforme a Secretaria de Saúde, é composta por 31 hospitais. De forma resumida, as principais unidades hospitalares encontram-se abaixo relacionadas:

Principais Hospitais do Estado Localizados na RMR e Fernando de Noronha

Hospital	Localidade
Hospital Agamenon Magalhães	Recife
Hospital Barão de Lucena	Recife
Hospital Correia Picanço	Recife
Hospital da Restauração	Recife
Hospital Geral de Areias	Recife
Hospital Geral Otávio de Freitas	Recife
Hospital Getúlio Vargas	Recife
Hospital Psiquiátrico Ulysses Pernambucano	Recife
Hospital Metropolitano Oeste - Pelópidas Silveira	Recife (Curado)
Hospital Metropolitano Sul - Dom Helder Câmara	Cabo de Santo Agostinho
Hospital São Lucas	Fernando de Noronha
Hospital Colônia Prof. Alcides Codeceira	Igarassu
Hospital Jaboatão Prazeres	Jaboatão dos Guararapes
Hospital Geral da Mirueira	Paulista
Hospital Metropolitano Norte - Miguel A. de Alencar	Paulista

Fonte: SES/PE. <http://portal.saude.pe.gov.br/hospitais> (Consulta realizada em 13/04/2022)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICODES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Principais Unidades Hospitalares Localizadas no Interior do Estado

Hospital	Localidade
Hospital Belarmino Correia	Goiana
Hospital São Sebastião	Caruaru
Hospital Jesus Nazareno	Caruaru
Hospital Mestre Vitalino	Caruaru
Hospital Regional Dom Moura	Garanhuns
Hospital Regional Emília Câmara	Afogados da Ingazeira
Hospital Regional Fernando Bezerra	Ouricuri
Hospital Regional do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira	Caruaru
Hospital Regional Inácio de Sá	Salgueiro
Hospital Regional Dom Malan	Petrolina
Hospital João Murilo de Oliveira	Vitória de Santo Antão
Hospital Ermírio Coutinho	Nazaré da Mata
Hospital Regional de Palmares Sílvia Magalhães	Palmares
Hospital Regional José Fernandes Salsa	Limoeiro
Hospital Regional Professor Agamenon Magalhães	Serra Talhada
Hospital Regional Ruy de Barros Correia	Arcoverde

Fonte: SES/PE. <http://portal.saude.pe.gov.br/hospitais> (Consulta realizada em 13/04/2022).

Os Hospitais *Miguel Arraes de Alencar*, *Dom Hélder Câmara*, *Pelópidas da Silveira*, *Dom Malan (Petrolina)*, *Ermírio Coutinho (Nazaré da Mata)*, *Dr. Sílvia Magalhães (Palmares)*, *João Murilo de Oliveira (Vitória de Santo Antão)*, *Mestre Vitalino (Caruaru)*, *Ruy de Barros Correia (Arcoverde)*, *Emília Câmara (Afogados da Ingazeira)*, *Fernando Bezerra (Ouricuri)* e *São Sebastião (Caruaru)* adotam o modelo de gestão via Organizações Sociais. Assim, foram celebrados contratos de gestão entre a Secretaria Estadual de Saúde e as entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais – OS's, o que submeteu a gestão e a prestação de contas daqueles hospitais aos modelos definidos para essas instituições.

Além dos hospitais, 14 (catorze) Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e 12 (doze) Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs) também são geridas por Organizações Sociais.

As UPAs são unidades de saúde que funcionam 24 horas por dia e atendem as especialidades de *Ortopedia*, *Clínica Médica*, *Pediatria* e *Odontologia*. A estrutura conta com consultórios, área de acolhimento com classificação de risco, leitos de enfermaria, salas de Raio-x e inalação coletiva (nebulização).

As UPAs oferecem atendimento nas seguintes especialidades médicas: *oftalmologia*, *otorrinolaringologia*, *neurologia*, *ortopedia* e *cardiologia*.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Segundo informações colhidas do sítio eletrônico da SES/PE, todas as UPAs contam com consultórios e centros de apoio ao diagnóstico e exames, dentre eles: exames laboratoriais, eletrocardiograma, ecocardiograma, mapa, *holter*, teste ergométrico, raio-X, endoscopia e ultrassonografia, entre outros. Mais detalhes sobre essas unidades de saúde estão no Capítulo Terceiro Setor.

7.6 Financiamento da saúde no estado e utilização dos recursos

7.6.1 Fontes de financiamento

Em 2021, foi liquidado o montante de R\$ 8.442.365.237,20 na Função 10 – Saúde. Quando comparado com o montante liquidado no ano anterior, verificou-se um aumento de R\$ 966.368.929,63 . Os recursos aplicados na Função Saúde foram provenientes das seguintes fontes de financiamento:

Cód.	Fonte de Recursos	Valor liquidado (R\$)	Valor Pago (R\$)
0101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	4.549.295.312,70	4.434.032.615,78
0144	Recursos do SUS	2.221.074.838,29	2.100.456.721,13
0241	Recursos Próprios - Adm. Indireta	446.785.937,66	431.073.362,60
0116	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP	412.733.890,02	407.912.932,95
0271	Recursos Ordinários Oriundos do FES-PE	366.791.177,64	350.077.063,59
0244	Recursos do SUS Exclusive Convênios - Adm. Indireta	214.988.130,01	186.968.436,72
0119	Conta Única - Projeto Resp Social	154.385.508,41	129.560.088,66
0104	Receita Diretamente arrecadada - RDA	56.502.438,44	55.671.580,65
0102	Recursos de Convênios - Adm. Direta	10.536.554,93	10.536.554,92
0128	Compensação Financeira Recursos do Fundo de Petróleo	3.287.498,51	2.418.129,01
0140	Operações de Crédito Multissetoriais	2.456.979,00	2.434.827,99
0242	Recursos de Convênios - Adm. Indireta	2.211.309,13	1.514.657,18
0160	Recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco - FESPDS	1.315.662,52	1.315.662,52
Total		8.442.365.237,20	8.113.972.633,70

Fonte: e-Fisco/2021 - Execução Orçamentária Consolidada

Observando a tabela acima, vê-se que a maior parcela de recurso aplicada à Função Saúde teve como origem a fonte 0101 - Recursos Ordinários, seguido da fonte 0144 - Recursos do SUS. Essas duas fontes de recursos representaram 80,2% do total de recursos aplicados em saúde.

Ressalta-se que o total de R\$ 8,44 bilhões atribuídos à Função 10 - Saúde não se confunde com o valor a ser considerado como aplicação em “ações e serviços públicos de saúde” (cálculo demandado por norma constitucional), o qual incide sobre



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

fontes de recursos oriundos de impostos (0101 e 0116) processados pelo FES-PE e, ainda, sujeitam-se a verificações específicas de adequação ao rol de despesas admitido para a finalidade, a qual será objeto de comentários no item 7.6 deste relatório.

7.6.2 Repasses financeiros para os hospitais próprios

O Governo do Estado repassou o montante de R\$ 459.566.651,95 para os 06 (seis) hospitais próprios geridos diretamente pela Secretaria Estadual de Saúde, em 2021.

A tabela abaixo demonstra o comparativo dos valores repassados para os hospitais próprios nos anos de 2020 e 2021.

Repasses financeiros estaduais (por qualquer UG) aos hospitais da rede estadual (R\$)

NOME DO HOSPITAL	2021	2020
Hospital da Restauração	158.102.881,36	137.510.565,24
Hospital Agamenon Magalhães	71.033.669,83	68.773.567,00
Hospital Otávio de Freitas	82.065.557,65	86.502.041,05
Hospital Getúlio Vargas	63.753.983,36	54.206.646,41
Hospital Barão de Lucena	41.038.325,36	50.079.739,26
Hospital Regional do Agreste	43.572.234,39	44.317.913,02
TOTAL	459.566.651,95	441.390.471,98

Fonte: e-Fisco 2020 e 2021 (Razão; contas contábeis 4.5.1.1.2.XX.XX e 3.5.1.1.2.XX.XX).

Nota: Valores líquidos considerando devoluções porventura ocorridas no exercício.

Observando a tabela acima, verifica-se que houve um aumento, em 2021, de R\$ 18.176.179,97 no total repassado aos hospitais próprios quando comparado com o ano anterior.

Além do valor repassado para os hospitais próprios, o Governo repassou o montante de R\$ 1.452.789.007,87 para as Organizações Sociais de Saúde (OSS) encarregadas da gestão de 16 (dezesesseis) hospitais, 14 (catorze) UPAs e 12 (doze) UPAEs. Maiores detalhes sobre as OSS serão abordados no Capítulo Terceiro Setor.

7.6.3 Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 promoveu alterações no art. 198 da Constituição Federal e impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a obrigatoriedade de aplicação de um mínimo de recursos oriundos de impostos nas ações e serviços públicos de saúde. É o que estabelece o § 2º, inserto no art. 198 por força da referida Emenda:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.tc.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Art. 198. omissis.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:"

I – omissis

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – omissis

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º (redação dada pela EC nº 86/2015).

Em 13 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Complementar Federal nº 141, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços de saúde, estabelecendo os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

O artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141 assim determinou:

Art. 6º. **Os Estados** e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços de saúde, no mínimo, **12% (doze por cento)** da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. (grifos nossos).

7.6.3.1 Formação da base de cálculo

A base de cálculo sobre a qual é verificado o percentual aplicado de 12% é formada pelos impostos arrecadados diretamente pelo estado, quais sejam: ICMS, IPVA, ITCD, IRRF, ISS (Fernando de Noronha) e os transferidos pela União como cota parte do FPE, do IPI - Exportação e do ICMS - Desoneração, deduzidas as transferências aos municípios.

O valor da base de cálculo, R\$ 27.083.668.119,30, apresentado no Balanço Geral do Estado, Quadro 35, confere com os dados obtidos por meio do e-Fisco. Portanto, o mínimo legal a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2021 deve corresponder a R\$ 3.250.040.174,32.

7.6.3.2 Aplicação dos recursos

O parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 definiu que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. O artigo 14 da referida lei determina que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações de serviços públicos de saúde.

No Estado de Pernambuco, o Fundo Estadual de Saúde se caracteriza como unidade gestora específica (530401), a que se somam o Laboratório Central (530402), APEVISA (530403), Hospital Agamenon Magalhães (530404), Hospital Barão de Lucena (530405), Hospital Getúlio Vargas (530406), Hospital da Restauração (530407), Hospital Otávio Freitas (530408) e Hospital Regional do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira (530409), responsáveis pela execução orçamentária dessas ações.

Dos Restos a Pagar

O artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012 assim determinou:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Esse artigo abrange as despesas pagas e os restos a pagar não liquidados, limitados à disponibilidade de caixa ao final do exercício. Porém, não é citado os Restos a Pagar Processados. De forma complementar, a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), Portaria STN nº 375, de 08 de julho de 2020, válido para o exercício de 2021, determina, no anexo 12, página 396:

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e

III - empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício de referência.

Assim, o MDF complementou a lacuna que havia em relação aos Restos a Pagar Processados, definindo que os mesmos devem entrar no cálculo dos recursos mínimos de saúde.

Em 2021, verificou-se ter havido inscrição de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 95.126.079,13 e, Não Processados no valor de R\$ 22.250.920,16, em ações e serviços públicos de saúde, totalizando a quantia de R\$ 117.376.999,29, publicado no Balanço Geral do Estado, Quadro 50, p. 372.

O artigo 24, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estabelece que “A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Nesse aspecto, a norma procura garantir que os valores de Restos a Pagar, considerados em anos anteriores como aplicações em saúde, de fato, sejam executados, mediante a obrigatoriedade de utilização dos possíveis valores cancelados. Para tanto, o § 2º do mesmo artigo 24, determina que “Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente”.

Logo, além de garantir a aplicação, de fato, dos recursos, evita-se que estes sejam considerados novamente no cálculo do mínimo constitucional de saúde no exercício em que for utilizado, tendo em vista já o ter sido no exercício em que foi inscrito como restos a pagar.

Ressalta-se que o inciso II, do artigo 24, da Lei Complementar Federal nº 141/12, refere-se aos Restos a Pagar Não Processados. Entretanto, por analogia, a mesma lógica deverá ser aplicada ao cancelamento de Restos a Pagar Processados, já que a 11ª edição do MDF possibilita a inclusão destes no cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

A 8ª edição do MCASP⁷, Portaria Conjunta STN/SOF nº 6/2018, válida a partir do exercício de 2019, traz na Parte I, Capítulo 4 – Despesas Orçamentárias, Item 4.2.4.4, a modalidade de aplicação 95 referente à aplicação direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º, do art. 24, da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Portanto, a modalidade de aplicação supramencionada deverá ser utilizada para registrar que a disponibilidade vinculada aos restos a pagar cancelados ou prescritos foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde, e não serão considerados no cálculo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

A fim de aferir se os Restos a Pagar foram considerados para o cumprimento do valor mínimo para aplicação em ASPS, deve-se partir dos Restos a Pagar inscritos no exercício. O MDF determina que se deduza desse valor a soma de Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira e o valor aplicado em ASPS além do limite mínimo pelo ente federativo.

Se o resultado dessa fórmula for negativo, chega-se à conclusão de que o valor inscrito em Restos a Pagar foi menor do que o excesso aplicado pelo ente federativo, o que determina que os valores inscritos em Restos a Pagar não foram considerados no cumprimento do limite mínimo.

Em sentido contrário, se os valores inscritos em Restos a Pagar forem maiores do que a soma, e assim o resultado da fórmula for positivo, os Restos a Pagar

⁷ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26> (consulta realizada em 26/05/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

inscritos, no limite do montante do resultado, terão sido considerados no cumprimento do referido dever legal.

Em 2021, foi aplicado para além do mínimo legal a quantia de R\$ 1.389.287.837,74, tendo havido inscrição de Restos a Pagar no montante de R\$ 117.376.999,29. Utilizando a fórmula mencionada anteriormente, chega-se à conclusão de que o valor inscrito em Restos a Pagar foi menor do que o excesso aplicado pelo ente federativo, o que determina que os valores inscritos em Restos a Pagar não foram considerados no cumprimento do limite mínimo.

Outro ponto a ser observado é se os Restos a Pagar cancelados, em 2021, deverão ser efetivamente aplicados em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição. Sendo assim, deve-se atentar para o controle dessa aplicação, conforme ensinamento previsto no MDF 11ª Edição, Anexo 12, p. 425 - 426. Vejamos.

Com o objetivo de identificar os valores a serem compensados, deve-se apurar a diferença entre os valores aplicados além do limite com o total de cancelamentos e prescrições, de cada exercício de inscrição em restos a pagar. Quando o valor obtido dessa operação for negativo, significa que há necessidade de compensação de valores referentes a restos a pagar considerados no cômputo do mínimo e cancelados posteriormente. Do contrário, se o valor obtido for positivo, não há necessidade de compensação de valores.

Observando os valores de Restos a Pagar cancelados ou prescritos publicados no Balanço Geral do Estado, Quadro 50, p. 372, vê-se que os valores obtidos da operação acima mencionada são positivos, portanto não há necessidade de compensação, no exercício de 2022, de valores de restos a pagar cancelados em 2021.

Percentual de aplicação

Os valores apresentados no Demonstrativo da Vinculação dos Recursos Destinados à Saúde como aplicações (R\$ 4.661.578.932,21), constante do Balanço Geral do Estado de 2021, conferem com os obtidos no e-Fisco quando consideradas as despesas das fontes 0101 e 0116 para o FES-PE e unidades gestoras ligadas a este fundo.

O valor total aplicado em saúde representou o seguinte percentual frente à base de cálculo considerada:

Base de Cálculo	27.083.668.119,30
Total aplicado	4.661.578.932,21
% de aplicações	17,21%

Fonte: Sistema e-Fisco/2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Dessa forma, em 2021, o Estado de Pernambuco aplicou 17,21% dos recursos oriundos de impostos em ações e serviços públicos de saúde, alcançando o percentual mínimo de 12%, exigido pelo art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

7.7 Quantitativos de leitos hospitalares e equipamentos de saúde e sua distribuição interna no estado

De modo a subsidiar a análise e oferecer um breve retrato das atuais condições de infraestrutura de funcionamento dos estabelecimentos de saúde no Estado de Pernambuco, foi realizado um estudo com base em informações existentes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (<http://cnes.datasus.gov.br>), no menu denominado “TABNET CNES” relativa a leitos hospitalares e equipamentos de saúde no estado, constantes no item “CNES – Recursos Físicos”.

O objetivo principal deste estudo, então, foi o de, a partir dos dados constantes do cadastro do CNES ao final de 2021, aferir o quantitativo de recursos hospitalares (leitos hospitalares e equipamentos de saúde) disponibilizados à rede SUS dentro do estado, aferindo-se também o grau de concentração desses recursos hospitalares nas 12 (doze) regiões de saúde.

7.7.1 Quantitativos de leitos hospitalares em Pernambuco

O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES contempla 57 tipos diversos de leitos hospitalares agrupados em 07 (sete) segmentos: *Cirúrgico, Clínico, Complementar, Obstétrico, Pediátrico, Hospital-Dia e Outras Especialidades* (Tratamentos Crônicos, Psiquiatria, Reabilitação, Tisiologia e Acolhimento Noturno). O CNES contempla dados de **leitos disponíveis para atendimento ao SUS** (independente de se encontrarem em unidades de saúde públicas ou particulares) e dos **leitos não disponíveis ao SUS**. Limitamo-nos a reproduzir abaixo os quantitativos absolutos dos leitos **disponíveis para atendimento à rede SUS**.

Assim, o quantitativo total de leitos disponíveis ao SUS, ao final de 2021, em todos os estabelecimentos de saúde em Pernambuco (públicos, privados, estaduais, municipais e federais) agrupados nos referidos segmentos, é abaixo demonstrado, bem como o quantitativo no ano anterior:

Comparativo de Leitos Hospitalares disponíveis ao SUS em Pernambuco em 2021 e 2020

Especialidade	2021 (I)	2020 (II)	(I – II)
Cirúrgico	3.878	3.816	62
Clínico	7.817	7.891	-74
Complementar (UTIs, Unidades)	2.510	2.025	485



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Especialidade	2021 (I)	2020 (II)	(I – II)
Intermediárias e de Isolamento)			
Obstétrico	2.086	2.105	-19
Pediátrico	2.156	2.263	-107
Outras especialidades	1.157	1.195	-38
Hospital-dia	186	216	-30
Total	19.790	19.511	279

Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opções “Hospitalar - Leitos Internação” e “Hospitalar - Leitos Complementares”, com filtro em “Especialidade” e “Quantidades SUS” referentes à competência dez/2020 e dez/2021.

Nota: Consulta realizada em 18/04/2022.

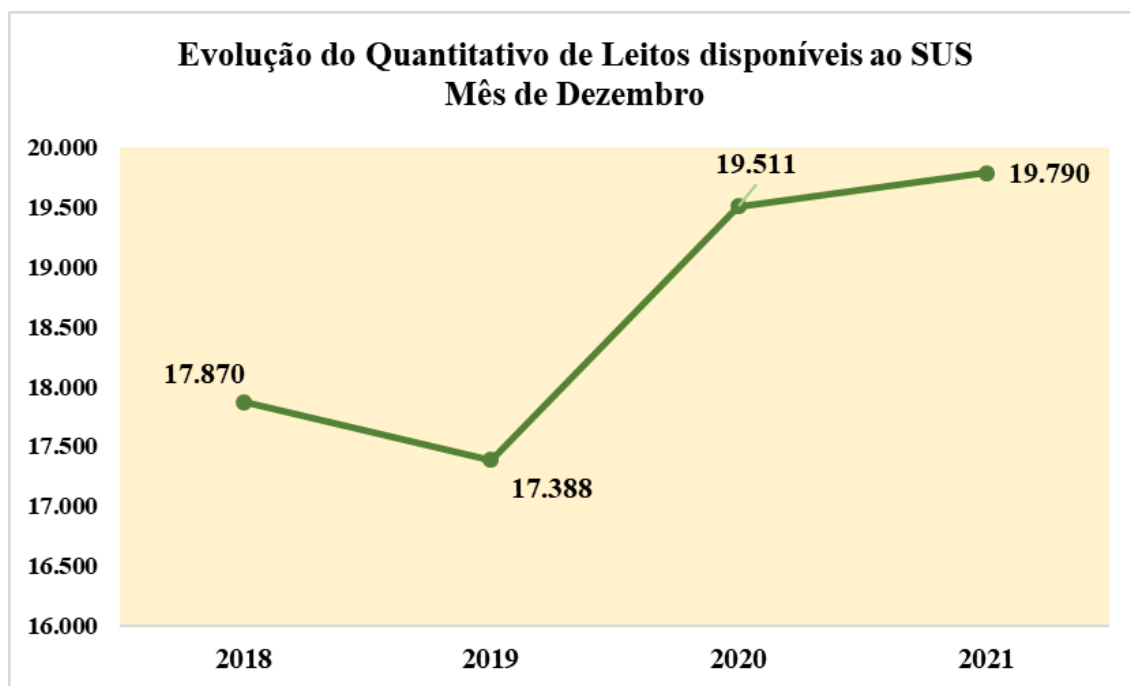
Os dados acima informam que houve um acréscimo de 279 leitos disponíveis ao SUS no estado, quando comparados os dados do ano de 2021 com os do ano de 2020.

Vê-se que, em 2021, houve um aumento de 485 leitos Complementares e 62 leitos Cirúrgicos. Por outro lado, verifica-se uma redução no quantitativo de leitos das demais especialidades, com destaque para redução ocorrida no quantitativo de leitos Pediátricos (-107).

Os leitos complementares incluem leitos de UTI, Unidades de Isolamento e Intermediárias (Neonatal convencional, neonatal canguru, pediátrico e adulto). Do total de 2.510 leitos complementares disponíveis ao SUS, em 2021, no estado, **2.034 leitos eram de UTI**, sendo estes subdivididos em: UTI adulto (1.715), UTI Pediátrica (165), UTI Neonatal (134), UTI Queimados (02) e UTI Coronariana (18).

Do total de 1.715 leitos de UTI adulto, 906 leitos estavam direcionados ao tratamento da COVID-19. Por sua vez, do total de 165 leitos de UTI Pediátrica, 47 leitos estavam direcionados ao tratamento da pandemia da COVID-19.

O gráfico a seguir demonstra a evolução do quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS” nos últimos quatro anos.



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opções “Hospitalar - Leitos Internação” e “Hospitalar - Leitos Complementares”, com filtro em “Especialidade” e “Quantidades SUS” em dezembro de 2018 - 2021.

Vê-se que o quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS” apresentou um crescimento a partir do ano de 2020. Quando comparamos o quantitativo de leitos de 2021 com o do ano de 2018, portanto, um período de três anos, verifica-se um aumento de 1.920 leitos.

Ao levantar o quantitativo de leitos hospitalares Complementares e Internação “Não disponíveis ao SUS” verificou-se que, em 2021, o Estado contava com 7.681 leitos. Em 2020, o quantitativo foi de 7.184 leitos. Portanto, tem-se um aumento de 497 leitos “Não disponíveis ao SUS”, em 2021.

Todavia, a despeito do incremento de leitos disponibilizados, o quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS”, quando confrontado com a população do estado⁸, perfaz um quociente de 2,04 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco. É considerado neste primeiro exame apenas o número total de leitos, não sendo questionada sua localização por região de saúde dentro do estado.

A Portaria MS/GM nº 1.631/2015 estabelece critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS. Os critérios e parâmetros são referenciais quantitativos utilizados para estimar as necessidades de ações e serviços de saúde, constituindo-se em referências para orientar os gestores do SUS dos três níveis de governo, conforme consta no art. 3º da portaria supramencionada.

⁸ População de Pernambuco em 2021: 9.674.793, segundo a base de dados do Estado (BDE). Consulta em 18/04/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daef-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Importante destacar o § 1º do art. 4º da Portaria MS/GM nº 1.631/2015 que abaixo colaciona-se:

Art. 4º Os parâmetros de planejamento e programação são referenciais quantitativos indicativos, sem qualquer caráter impositivo ou obrigatório, visando à equidade de acesso, a integralidade e a harmonização progressiva dos perfis da oferta das ações e serviços de saúde.

§ 1º Os Estados e Municípios podem promover a sua alteração, realizando os ajustes necessários para adequação à realidade epidemiológica, demográfica, patamares de oferta e ao estágio de estruturação da Rede de Atenção à Saúde existente em seus territórios.

Por sua vez, a Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS/2017 dispõe que a necessidade de leitos hospitalares gerais é de 2,5 leitos para cada 1.000 (mil) habitantes, conforme consta no art. 168 abaixo transcrito.

CAPÍTULO IV

DOS PARÂMETROS PARA O CÁLCULO DE LEITOS

(Origem: PRT MS/GM 2809/2012, CAPÍTULO IV)

Art. 168. O cálculo para estabelecer a necessidade de leitos de Cuidados Prolongados será feito de forma regional, de acordo com os seguintes parâmetros: (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20)

I - a necessidade de leitos hospitalares gerais é de 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) leitos gerais para cada 1.000 (mil) habitantes; e (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, I)

II - os leitos de Cuidados Prolongados corresponderão a 5,62% (cinco inteiros e sessenta e dois décimos por cento) da necessidade total de leitos hospitalares gerais, percentual que deverá ser distribuído da seguinte forma: (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, II)

a) 60% (sessenta por cento) para internações em UCP e HCP; e (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, II, a)

b) 40% (quarenta por cento) para cuidados em Atenção Domiciliar. (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, II, b)

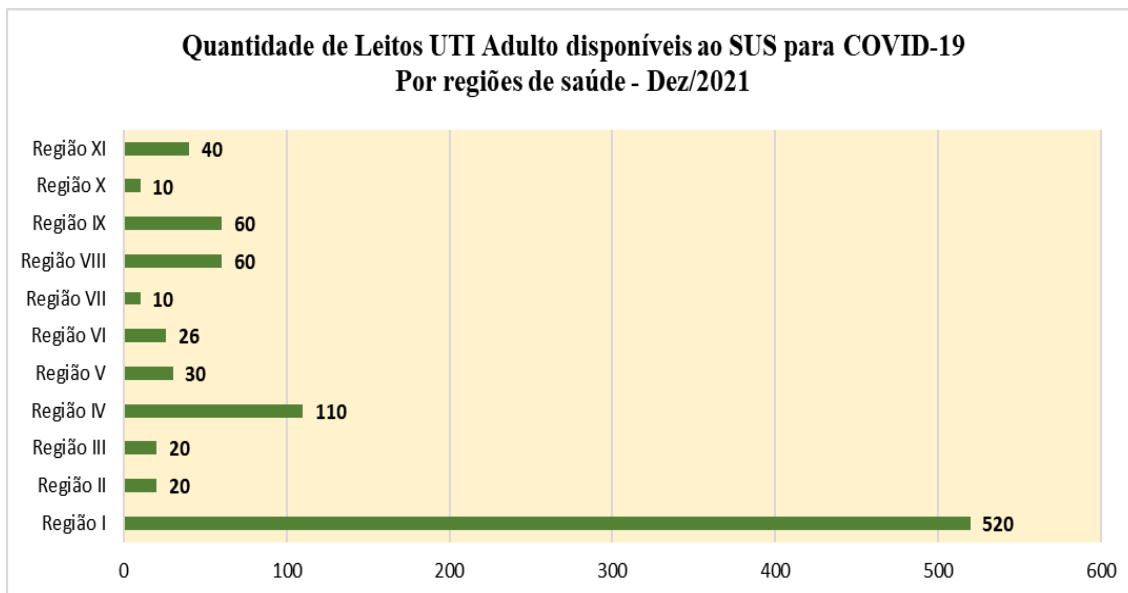
Com base na portaria citada acima, Pernambuco ficou abaixo do parâmetro de 2,5 leitos por 1.000 habitantes, pois, em 2021, o estado tinha **2,04 leitos disponíveis ao SUS** por 1.000 habitantes.

Conforme mencionado anteriormente, o parâmetro não tem caráter impositivo ou obrigatório, portanto, cabe ao Estado avaliar se o quantitativo de 2,04 leitos SUS por 1.000 habitantes é suficiente para atender adequadamente a população pernambucana.



7.7.1.1 Leitos hospitalares disponibilizados para tratamento da COVID-19

Conforme já mencionado, do total de 1.715 leitos de UTI Adulto disponíveis ao SUS, 906 leitos foram disponibilizados para o tratamento da COVID-19. O gráfico a seguir mostra a distribuição destes leitos, por Região de Saúde.

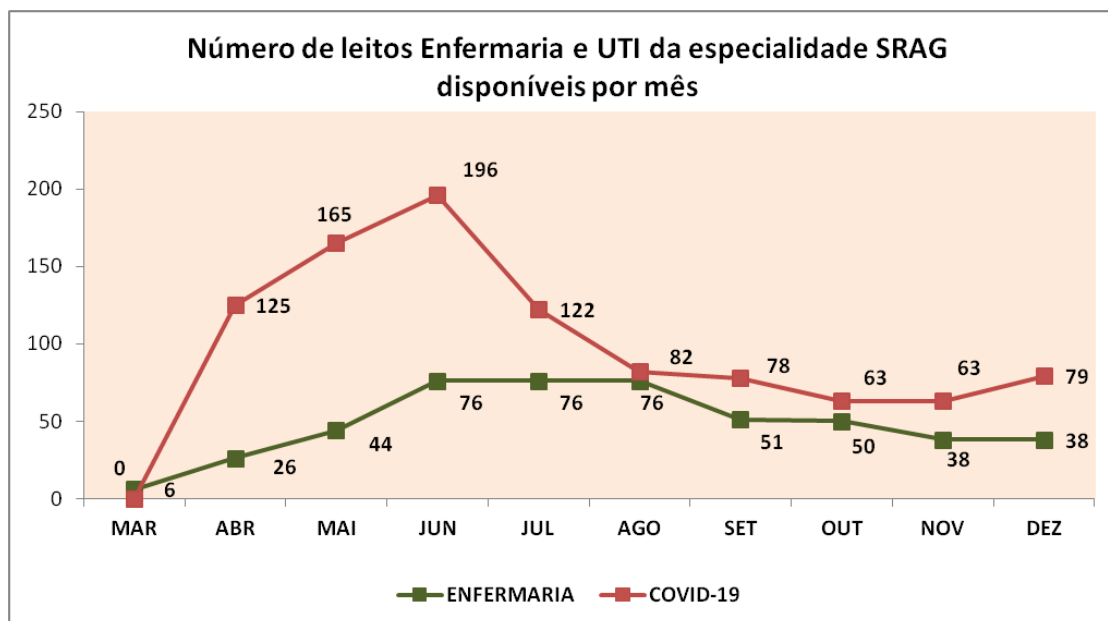


Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opção “Hospitalar - Leitos Complementares”, com filtro em “Região de Saúde” e “Quantidades SUS” em dezembro/2021.

Nota: A Região de Saúde XII não disponibilizou nenhum leito UTI Adulto SUS para COVID-19.

Observando o gráfico acima, vê-se que a Região de Saúde I ofertou a maior quantidade de leitos UTI Adulto SUS, 520 leitos, para COVID-19. Esta região abrange um total de 20 municípios, incluindo a capital Recife e a Ilha de Fernando de Noronha. Em seguida, vem a Região de Saúde IV, com oferta de 110 leitos, abrangendo um total de 32 municípios do Agreste Pernambucano.

O gráfico a seguir mostra o número de leitos de enfermaria e UTI/SRAG disponíveis em 2021, por mês, em unidades de saúde do Estado de Pernambuco, incluindo hospitais públicos e privados e hospitais de campanha para o tratamento da COVID-19.



Fonte: Planilha SES anexa ao Ofício nº 233/2022 - GPA/DGCI.

Observando o gráfico acima vê-se que a disponibilidade maior de leitos de Enfermaria e UTI SRAG ocorreu no mês de junho com, respectivamente, 196 e 76 leitos. Nos meses seguintes a disponibilidade de leitos foi diminuindo, certamente em razão da diminuição dos casos da Covid-19, chegando no mês de dezembro com 79 leitos de UTI SRAG e 38 leitos de Enfermaria.

7.7.1.2 Grau de concentração de leitos hospitalares

Conforme já mencionado, dentre os objetivos pretendidos com a visualização dos dados do CNES estava não apenas a obtenção de dados absolutos de leitos hospitalares existentes no Estado de Pernambuco, mas também a sua distribuição por regiões de saúde.

Conforme o modelo de gestão da Secretaria Estadual de Saúde, o Estado está dividido em 12 (doze) regiões de saúde: I (Recife), II (Limoeiro), III (Palmares), IV (Caruaru), V (Garanhuns), VI (Arcoverde), VII (Salgueiro), VIII (Petrolina), IX (Ouricuri), X (Afogados da Ingazeira) e XI (Serra Talhada) e XII (Goiana). O contingente populacional de cada região de saúde está discriminado no item 7.4 deste capítulo.

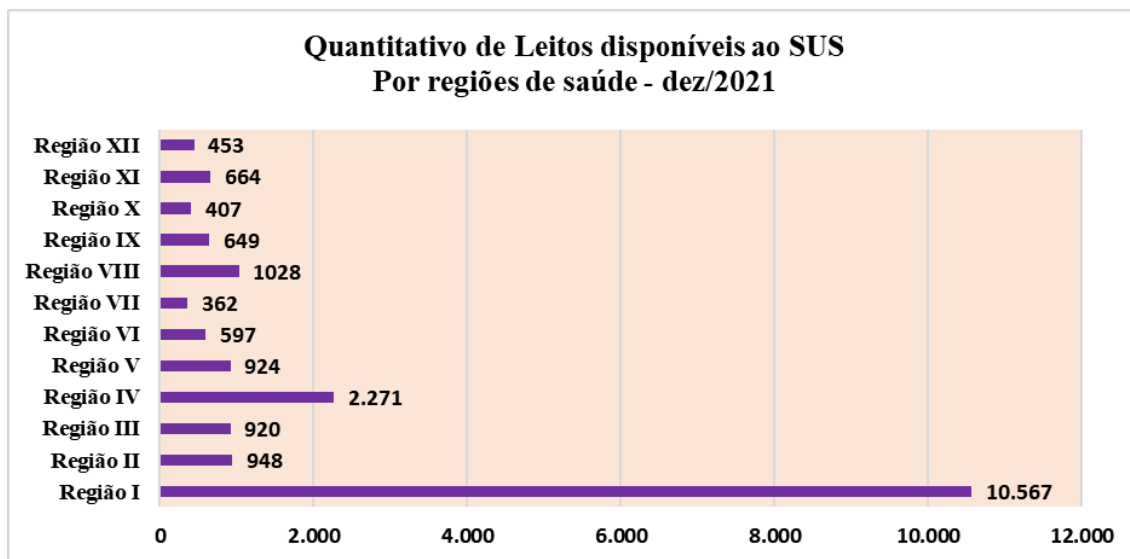
Nesse contexto, os gráficos a seguir demonstram o quantitativo absoluto de leitos disponíveis ao SUS, bem como o quantitativo de leitos/mil habitantes, por regiões de saúde, no mês de dezembro/2021.



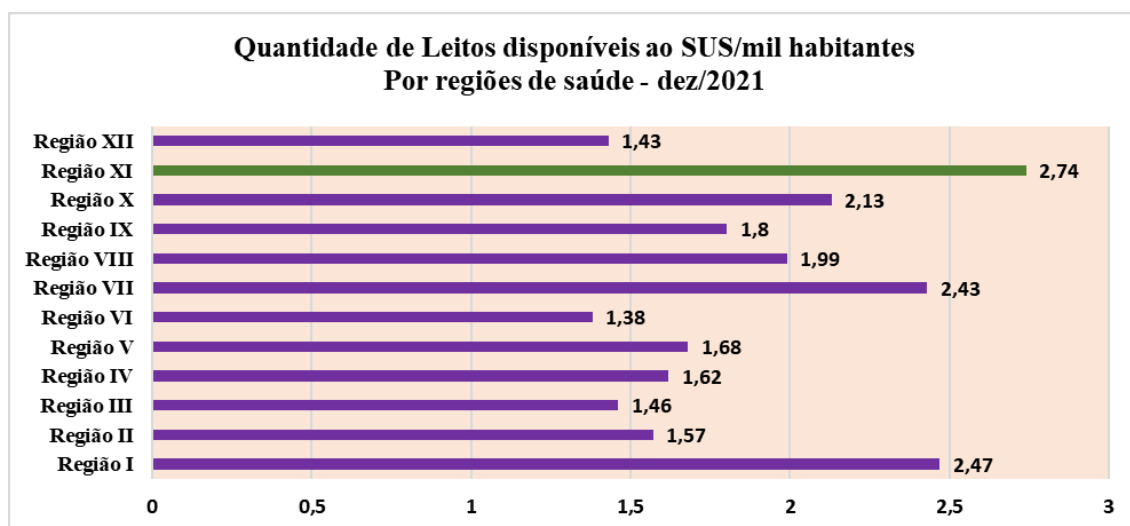
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opção “Hospitalar - Leitos Internação e Leitos Complementares”, com filtro em “Região de Saúde” e “Quantidade SUS” em dezembro/2021.



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opção “Hospitalar - Leitos Internação e Leitos Complementares”, com filtro em “Região de Saúde” e “Quantidade SUS” em dezembro/2021.

Nota: Foram considerados os leitos de internação, unidades de cuidados intermediários, unidades de isolamento e UTIs.

Se fosse considerado o parâmetro de 2,5 leitos/1.000 habitantes, constante na Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS/2017, apenas a Região de Saúde XI - Serra Talhada estaria atendendo o disposto na referida portaria, conforme se observa no gráfico acima.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

No entanto, conforme já mencionado, o parâmetro não tem caráter impositivo ou obrigatório. Cabe ao Estado avaliar se os quantitativo de leitos SUS por 1.000 habitantes por regiões de saúde do Estado, demonstrado no gráfico acima, são suficientes para atender adequadamente a população pernambucana. Um aspecto importante que deve ser considerado nesta avaliação, dentre outros, é a lista de espera por um leito SUS na rede pública de saúde.

A seguir iremos analisar o quantitativo de leitos disponíveis ao SUS, distribuídos por especialidade e regiões de saúde do Estado, em valores absolutos e relativos por mil habitantes.

QUANTITATIVO DE LEITOS DISPONÍVEIS AO SUS POR ESPECIALIDADES E REGIÕES DE SAÚDE

Especialidades	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	8.935	898	850	1.990	865	561	324	857	562	392	605	441	17.280
Cirúrgicos	2.649	94	168	330	112	67	38	154	57	53	91	65	3.878
Clínicos	3.652	439	337	1.085	511	290	158	429	314	192	229	181	7.817
Obstétrico	774	159	174	290	121	115	44	116	89	59	69	76	2.086
Pediátrico	1.002	127	133	202	89	75	84	129	89	80	70	76	2.156
Outras Especialidades	739	79	21	72	8	12	0	19	13	8	146	40	1.157

Fonte: DataSus/CNES/Recursos Físicos/Hospitalar-Leitos Internação.

Nota: Não estão incluídos os quantitativos de leitos Hospital-dia e nem os quantitativos de leitos complementares (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento).

Vê-se que a maior concentração absoluta de leitos em todas as especialidades, disponíveis ao SUS, está na Região de Saúde I – Recife, com 8.935 leitos. Por outro lado, a menor concentração de leitos no total geral, por especialidades, está na Região de Saúde VII – Salgueiro, com 324 leitos.

Passando para uma análise do quantitativo de leitos por mil habitantes, vê-se no quadro abaixo que os menores índices de leitos, considerando todas as especialidades, disponíveis ao SUS, estão localizados nas Regiões de Saúde: VI – Arcoverde (1,30) e III – Palmares (1,35). A Região de Saúde XI - Serra Talhada apresentou o maior índice de leitos por mil habitantes (2,50).

QUANTITATIVO DE LEITOS DISPONÍVEIS AO SUS / MIL HABITANTES, POR ESPECIALIDADES E REGIÕES DE SAÚDE

Especialidades	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	2,09	1,48	1,35	1,42	1,58	1,30	2,18	1,66	1,56	2,05	2,50	1,39	1,79
Cirúrgicos	0,62	0,16	0,27	0,24	0,20	0,16	0,26	0,30	0,16	0,28	0,38	0,21	0,40



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Especialidades	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
Clínicos	0,85	0,73	0,54	0,78	0,93	0,67	1,06	0,83	0,87	1,00	0,95	0,57	0,81
Obstétrico	0,18	0,26	0,28	0,21	0,22	0,27	0,30	0,22	0,25	0,31	0,28	0,24	0,22
Pediátrico	0,23	0,21	0,21	0,14	0,16	0,17	0,56	0,25	0,25	0,42	0,29	0,24	0,22
Outras Especialidades	0,17	0,13	0,03	0,05	0,01	0,03	0,00	0,04	0,04	0,04	0,60	0,13	0,12

Fonte: DataSus/CNES/Recursos Físicos/Hospitalar-Leitos Internação e população estimada 2021 - IBGE.

Nota: Não estão incluídos os quantitativos de leitos Hospital-dia e nem os quantitativos de leitos complementares (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento).

Quanto ao quantitativo de leitos disponíveis ao SUS, por mil habitantes, em uma dada especialidade, tem-se que a Região de Saúde I - Recife apresentou o maior índice para a especialidade *Leitos Cirúrgicos* (0,62). Já a Região de Saúde VII - Salgueiro e X - Afogados da Ingazeira apresentaram os maiores índices para as especialidades: *Leitos Clínicos* e *Leitos Obstétricos*. Para a especialidade *Leitos Pediátricos*, foi a Região de Saúde VII - Salgueiro que apresentou o maior índice (0,56). Por fim, a Região de Saúde XI - Serra Talhada apresentou o maior índice para *Outras Especialidades* (0,60).

Em relação aos menores índices de leitos disponíveis ao SUS, por mil habitantes, em uma dada especialidade, destaca-se o quantitativo de *Leitos Cirúrgicos* nas Regiões de Saúde II - Limoeiro, VI - Arcoverde e IX - Ouricuri, ficando em 0,16 leitos/mil habitantes para esta especialidade.

7.7.2 Quantitativos de equipamentos de saúde em Pernambuco

No que se referem aos equipamentos de saúde, foram identificados 96 tipos diferentes agrupados em 8 (oito) grupos de equipamentos: *Audiologia, Diagnóstico por Imagem, Equipamentos de Infraestrutura, Odontologia, Equipamentos para Manutenção da Vida, Equipamentos por Métodos Gráficos, Equipamentos por Métodos Ópticos e Outros Equipamentos*.

A tabela a seguir traz um comparativo da quantidade de equipamentos de saúde “Em Uso SUS”, em Pernambuco, nos anos de 2020 e 2021.

Quantidade de equipamentos em uso SUS em Pernambuco - 2020/2021

Especialidade	2021	2020	Variação %
Equipamentos de Audiologia	212	205	3,41%
Diagnóstico por Imagem	2.236	2.129	5,02%
Equipamento de Infraestrutura	5.049	3.629	39,13%
Equipamento de Odontologia	8.820	8.452	4,35%
Equipamento para Manutenção da Vida	26.544	23.844	11,32%
Equipamentos por Métodos Gráficos	1.150	1.074	7,08%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da65-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Especialidade	2021	2020	Variação %
Equipamentos por Métodos Ópticos	3.019	2.832	6,60%
Outros Equipamentos	2.305	2269	1,59%
Total	49.335	44.434	11,02%

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES/DATASUS Consulta/equipamentos (http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Equipamento.asp?VEstado=26&VMun=&VComp=202112, coluna “Em Uso SUS”).

Nota: Consulta realizada em 03/06/2022.

Os dados apontam que houve elevação de 11% na quantidade de equipamentos registrados no CNES, em uso pelo SUS, no Estado, em 2021.

A especialidade de “*Equipamentos de Infraestrutura*”, apresentou a maior elevação, representada por 39,13% de acréscimo. Os seguintes equipamentos fazem parte deste grupo: *ar condicionado, câmara frigorífica, controle ambiental/ar condicionado central, grupo gerador, usina de oxigênio, câmara para conservação de hemoderivados/imuno/termolabeis, câmara para conservação de imunobiológicos, refrigerador*, dentre outros.

7.7.2.1 Parâmetros SUS

A Portaria de Consolidação MS/GM 01/2017, a qual trata das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde, tratou de critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (Art. 102).

Os equipamentos de saúde são tratados no Caderno 1 dos Critérios e Parâmetros Assistenciais SUS - 2017⁹, na Seção VI - Equipamentos. Essa seção define critérios para determinar o número mínimo por estado de oito equipamentos: *espirômetro, tomógrafo, pet scan, ultrassom convencional, ultrassom obstétrico, mamógrafo, ressonância magnética e equipamento de diálise*. Dentre esses, foi feita a análise de quatro equipamentos, sendo estes: *tomógrafo, pet scan, ultrassom convencional e ressonância magnética*.

Os demais não foram analisados por falta de dados relativos aos equipamentos Ultrassom Obstétrico e Diálise ou à população por faixa etária no tocante aos equipamentos Espirômetro e Mamógrafo. Quanto aos equipamentos selecionados, seguem os dados coletados junto ao CNES:

⁹ Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/gestao-do-sus/programacao-regulacao-controle-e-financiamento-da-mac/programacao-assistencial/arquivos/caderno-1-criterios-e-parametros-assistenciais-1-revisao.pdf>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Parâmetros de Necessidade dos Equipamentos e Quantidade Alcançada em PE
(Em Uso SUS - 2021)

Equipamentos	Qtde Esperada*	Qtde Alcançada	Atendeu aos parâmetros?	% Meta Alcançado
Tomógrafo	97	96	Não	98,96%
PET Scan	6	4	Não	66,67%
Ultrassom convencional	480	385	Não	80,21%
Ressonância Magnética	58	59	Sim	101,72%

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES/DATASUS (http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Equipamento.asp?VEstado=26&VMun=&VComp=202012) e BDE (http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?CodInformacao=288&Cod=3).

Nota: * Foi considerada a população estimada de 9.674.793 habitantes em Pernambuco, conforme estimativa do IBGE para o ano de 2021, fonte utilizada pelo BDE; A quantidade esperada utilizou os parâmetros constantes nos Critérios e Parâmetros Assistenciais SUS. Consulta realizada em 29/06/2022.

Os dados mostram que o estado não está atendendo aos parâmetros definidos para três dos quatro equipamentos analisados, com ressalva para o equipamento Tomógrafo, uma vez que a quantidade alcançada é bem próxima da quantidade esperada. Foi considerada a quantidade em “Uso SUS” e não a quantidade “Existente SUS” (99).

Importante ressaltar que os parâmetros de planejamento e programação são referenciais quantitativos indicativos, sem qualquer caráter impositivo ou obrigatório, visando à equidade de acesso, a integralidade e a harmonização progressiva dos perfis da oferta das ações e serviços de saúde, de acordo com o art. 105 da Portaria de Consolidação MS/GM 01/2017.

7.7.2.2 Grau de concentração de equipamentos de saúde

Para o estudo de equipamentos de saúde, também será utilizada a divisão por Regiões de Saúde, de acordo com o modelo de gestão da Secretaria Estadual de Saúde, com o Estado dividido em 12 (doze) Regiões de Saúde já discriminadas.

A diferença da análise que será feita a seguir para aquela feita em relação à distribuição de leitos por regiões de saúde é que naquela foram considerados os leitos disponíveis ao SUS, e nesta serão considerados os equipamentos de saúde em uso, haja vista o relatório do Tabnet/DATASUS não disponibilizar o filtro “ Equipamento em Uso SUS” juntamente com o filtro “ Regiões de Saúde”. Sendo assim, os dados que serão demonstrados a seguir contemplam tanto equipamentos de saúde em uso SUS quanto equipamentos não disponíveis ao SUS.

Os dados a seguir apresentam a quantidade de “Equipamento em Uso” por Região de Saúde, segundo Grupo de Equipamentos, em valores absolutos:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Equipamentos físicos em uso por Região de Saúde em Pernambuco - dezembro/2021

Grupo de Equipamentos	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	46.865	1.785	1.675	8.703	2.192	1.553	508	4.701	1.487	1.189	1.304	682	72.644
Audiologia	323	6	-	68	5	20	2	48	-	10	3	3	488
Diagnóstico por imagem	2.206	165	105	494	166	141	43	298	112	85	107	58	3.980
Infraestrutura	4.936	261	134	1.558	207	186	47	338	309	169	106	35	8.283
Odontologia	6.976	439	481	2.797	662	468	183	1.206	406	600	374	232	14.824
Manutenção da Vida	26.136	573	734	2.713	810	393	141	2.158	433	175	486	224	34.976
Métodos Gráficos	1.019	94	61	183	63	52	17	116	50	43	33	25	1.721
Métodos Ópticos	3.278	183	104	420	194	121	35	389	77	62	90	48	4.869
Outros equipamentos	1.991	183	104	470	85	172	40	148	100	45	105	57	3.500

Fonte: DATASUS (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/equipope.def>). Consulta realizada em 29/06/2022.

A Região de Saúde I concentra o maior número de unidades de equipamentos de saúde em uso, com 46.865 unidades. Isso se deve ao fato de que esta região apresenta um volume populacional elevado, uma vez que esta região compreende o município do Recife e mais 19 municípios, totalizando 4.284.238 habitantes.

Por outro lado, a Região de Saúde VII concentra o menor número de unidades de equipamentos de saúde em uso, com 508 unidades. Esta região compreende 07 municípios do sertão pernambucano, com um total de 148.923 habitantes.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de equipamentos de saúde em uso, em valores relativos.

Equipamentos físicos em uso por Região de Saúde em Pernambuco – por mil/hab.

Grupo de Equipamentos	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	10,94	2,95	2,67	6,22	3,99	3,59	3,41	9,09	4,13	6,22	5,38	2,16	7,51
Audiologia	0,08	0,01	-	0,05	0,01	0,05	0,01	0,09	-	0,05	0,01	0,01	0,05
Diagnóstico por imagem	0,51	0,27	0,17	0,35	0,30	0,33	0,29	0,58	0,31	0,44	0,44	0,18	0,41
Infraestrutura	1,15	0,43	0,21	1,11	0,38	0,43	0,32	0,65	0,86	0,88	0,44	0,11	0,86
Odontologia	1,63	0,73	0,77	2,00	1,21	1,08	1,23	2,33	1,13	3,14	1,54	0,73	1,53
Manutenção da Vida	6,10	0,95	1,17	1,94	1,47	0,91	0,95	4,17	1,20	0,92	2,01	0,71	3,62
Métodos Gráficos	0,24	0,16	0,10	0,13	0,11	0,12	0,11	0,22	0,14	0,23	0,14	0,08	0,18
Métodos Ópticos	0,77	0,30	0,17	0,30	0,35	0,28	0,24	0,75	0,40	0,32	0,37	0,15	0,50
Outros equipamentos	0,46	0,30	0,17	0,34	0,15	0,40	0,27	0,29	0,28	0,24	0,43	0,18	0,36

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES/DATASUS (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/equipope.def>). Consulta realizada em 29/06/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da65-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Visualizando a tabela acima pode-se concluir que é crítica a situação da quantidade relativa dos equipamentos de saúde dos grupos de *Audiologia, Diagnóstico por Imagem, Métodos Gráficos, Métodos Ópticos e Outros Equipamentos* nas doze regiões de saúde. Não há sequer 01 (um) equipamento/1000 habitantes.

Importante frisar que dentre os equipamentos do grupo *Diagnóstico por Imagem* estão os equipamentos para realização de exames de ultrassom, raio X, mamografia, dentre outros, e os equipamentos do grupo *Métodos Gráficos* são para realização de exames de eletrocardiograma e eletroencefalograma.

Verifica-se ainda uma má distribuição dos equipamentos de saúde dos grupos *Odontologia e Manutenção da Vida* nas regiões de saúde do Estado. A Região de Saúde X apresentou o índice de 3,14 para o grupo de equipamento Odontologia enquanto outras regiões de saúde apresentaram índices bem inferiores, a exemplo das seguintes regiões: Região de Saúde I (1,63), Região de Saúde II (0,73), Região de Saúde III (0,77), Região de Saúde IV (2,00), Região de Saúde V (1,21).

Em relação ao grupo de equipamento *Manutenção da Vida* a Região de Saúde I apresentou o maior índice 6,10 equipamento/1000 habitantes enquanto cinco regiões de saúde não tinham 01 (um) equipamento por 1000 habitantes. A má distribuição pode ainda ser constatada quando se verifica os índices das outras cinco regiões de saúde, sendo estas: Região de Saúde III (1,17), Região de Saúde IV (1,94), Região de Saúde V (1,47), Região de Saúde VIII (4,17), Região de Saúde IX (1,20) e Região de Saúde XII (2,01).

Ante o exposto, torna-se necessário melhorar a distribuição dos equipamentos de saúde nas doze regiões de saúde do Estado.



8 Segurança Pública

8.1 Introdução

A Segurança Pública é uma atividade inerente ao estado e tem por objetivo a proteção do cidadão e do patrimônio, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

A promoção da segurança pública não se limita apenas a medidas de vigilância e repressão, mas a um sistema integrado de ações envolvendo a prevenção, a promoção da justiça, a defesa de direitos e as questões sociais.

A política pública de segurança do Estado de Pernambuco está consubstanciada no Pacto Pela Vida, que visa, principalmente, à prevenção de homicídios, mas também cuida de um conjunto de crimes que despertam a insegurança na população.

A primeira atividade de formulação estratégica do Pacto pela Vida foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), resultante das reuniões do Fórum Estadual de Segurança Pública, ocorridas em março e abril do mesmo ano.

A meta estruturante do PESP-PE 2007 era construir um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo, com definição e monitoramento de responsabilidades, com vistas a interromper o crescimento da violência criminosa no estado e iniciar um processo de redução contínua e progressiva da referida violência, especialmente, dos crimes contra a vida. Quantitativamente, a meta básica era reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional (CVLI) em Pernambuco, a partir de maio de 2007.

O PESP-PE 2007 compreende seis linhas de ações estruturadoras, as quais se subdividem em programas, que, por sua vez, podem apresentar subprogramas. As linhas de ação estruturadoras são as seguintes:

- Repressão Qualificada da Violência;
- Aperfeiçoamento Institucional;
- Informação e Gestão do Conhecimento;
- Formação e Capacitação;
- Prevenção Social do Crime e da Violência;
- Gestão Democrática.

A linha de ação Repressão Qualificada da Violência é composta pelos seguintes programas: Polícias, Sistema de Justiça Criminal, FUNDAC e Inteligência.

O programa Polícias visa fortalecer as organizações policiais, a fim de que estas desempenhem de forma eficiente sua missão de repressão (qualificada) à criminalidade. Por sua vez, o programa Sistema de Justiça Criminal visa à criação de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

leis que aperfeiçoem a estrutura do Sistema de Defesa Social, sendo fundamentais para a sua efetividade a diminuição da burocracia em certas áreas e a atuação de forma conjunta e integrada com as polícias.

O FUNDAC é outro programa vinculado a esta linha de ação que visa à reorganização da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNDAC. Por fim, o programa Inteligência está direcionado para os sistemas de inteligência com o intuito de integrar e compartilhar as informações do estado e da região, além da criação de banco de dados a serem também compartilhados.

A segunda linha de ação Aperfeiçoamento Institucional é composta por três programas: Programa de Valorização Profissional, Reforma Institucional e Modelagem de Processos. O primeiro programa busca reconhecer o trabalho do profissional de Segurança Pública, através de programas de valorização profissional que incentivem e fortaleçam as carreiras.

O aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Defesa Social passa pela racionalização dos processos internos e do desenvolvimento de uma legislação adequada, as quais são características do programa Reforma Institucional. O último programa desta linha de ação, Modelagem de Processos, visa estabelecer procedimentos operacionais para orientar o exercício das funções policiais, a criação de modelo de avaliação de desempenho das polícias, bem como a atualização do código penitenciário de Pernambuco e melhoria do planejamento e gestão do sistema penitenciário. Tem como finalidade, também, a integração do sistema de defesa social.

A terceira linha de ação, Informação e Gestão do Conhecimento, também é composta por três programas: Sistema de Informação, Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação.

O programa Sistema de Informação busca obter informações consistentes acerca das características dos temas que dizem respeito à Segurança Pública, com a criação de um banco de dados que armazene essas informações de forma a nortear a aplicação e eficácia das Políticas Públicas de Segurança. O programa Gestão do Conhecimento tem foco na produção de pesquisas e estudos que promovam o desenvolvimento e a obtenção de conhecimento específico para auxiliar na elaboração e implementação de Políticas Públicas na área de Segurança Pública. Por fim, o Programa Tecnologia da Informação visa a modernizar o aparato tecnológico dos sistemas de informação da Secretaria de Defesa Social.

A quarta linha de ação, Formação e Capacitação, possui apenas o programa Formação e Capacitação, que tem por objetivo a formação dos agentes que integram o sistema de segurança pública.

A quinta linha de ação, Prevenção Social do Crime e da Violência, é composta por quatro programas: Intervenção Comunitária ou Social, Prevenção e Gestão, Prevenção Situacional, Intervenção, os quais são complementares e simultâneos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O programa Intervenção Comunitária ou Social tem como condão alterar as condições sociais ou institucionais que podem influenciar a atividade criminosa, fortalecendo as comunidades em situação de risco por meio de projetos voltados para sua população. O programa Prevenção e Gestão busca uma melhor articulação entre as polícias, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Sociedade Civil Organizada e as diversas secretarias do Governo do Estado. O programa Prevenção Situacional visa a reduzir a incidência de condições ambientais que possibilitem ou que facilitem a efetivação do crime, atuando na organização do espaço urbano. O programa Intervenção tem como foco inserir nas áreas econômica, social e política transformações que induzam à eliminação do tráfico de seres humanos no estado.

A sexta e última linha de ação, Gestão Democrática, não possui programas e sim quatro projetos. A referida linha de ação visa à participação e controle social na formulação e execução das políticas públicas de segurança.

8.2 Despesas efetuadas na função segurança pública

O Estado de Pernambuco, no exercício de 2021, executou despesas na função “06 - Segurança Pública” no montante de R\$ 3.070.634.862,19. Ao longo dos últimos cinco anos, os gastos nesta função apresentaram os seguintes valores:

Em R\$				
2017	2018	2019	2020	2021
3.034.388.298,78	3.316.141.614,85	3.582.285.739,00	3.470.860.093,60	3.070.634.862,19

Fonte: e-Fisco 2017-2021.

Observa-se que, em termos nominais, as despesas na função “Segurança Pública” vinham apresentando um crescimento até 2019. No entanto, observa-se que o valor despendido nessa função apresentou uma redução nos dois anos seguintes, sendo o montante de 2021 o segundo menor do período em análise, superando apenas o gasto de 2017.

No que se refere à receita corrente líquida do Estado de Pernambuco, observa-se uma tendência de crescimento durante todo o período de 2017 a 2021, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Em R\$				
RCL/2017	RCL/2018	RCL/2019	RCL/2020	RCL/2021
21.512.144.300,43	23.131.949.692,05	25.340.299.465,22	27.238.978.598,44	31.342.387.716,05

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2017 a 2021.

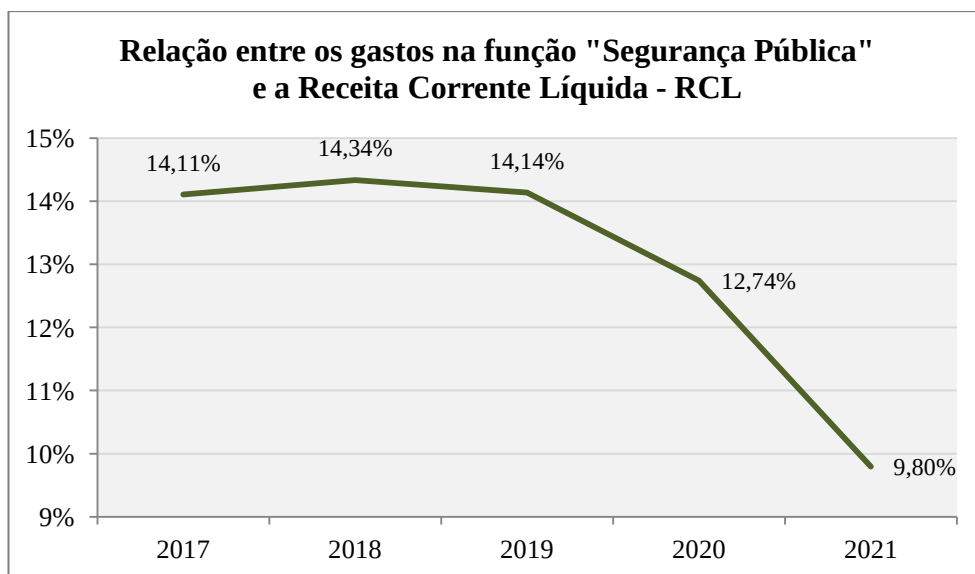
A relação entre a despesa liquidada na função “Segurança Pública” e a Receita Corrente Líquida pode ser verificada no gráfico a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daef-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: e-Fisco e Balanços Gerais do Estado dos anos de 2017 a 2021.

Em 2021, as despesas relacionadas à função “Segurança Pública” foram executadas pelas seguintes Unidades Gestoras - UGs:

		Em R\$	
Código	Unidade Gestora Nome	Valor	% do total
390401	Polícia Militar – SDS	1.427.522.175,95	46,49%
390501	Polícia Civil – SDS	965.425.067,16	31,44%
390301	Diretoria de Administração Geral – SDS	417.420.881,77	13,59%
390601	Corpo de Bombeiros – SDS	236.945.549,02	7,72%
110401	Secretaria da Casa Militar	14.489.346,01	0,47%
390901	Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	7.022.574,49	0,23%
390801	Corregedoria Geral – SDS	810.559,27	0,03%
420401	Agência Estadual de Tecnologia da Informação	609.974,89	0,02%
110402	Secretaria Executiva de Defesa Civil	388.733,63	0,01%
TOTAL		3.070.634.862,19	100%

Fonte: e-Fisco/2021 - Execução Orçamentária Consolidada – Despesa Liquidada

Visualizada a tabela acima, vê-se que 99,24% da despesa executada na função “Segurança Pública” foi realizada pelas seguintes unidades gestoras: *Polícia Militar, Polícia Civil, Diretoria de Administração Geral e Corpo de Bombeiros*, as quais são vinculadas à Secretaria de Defesa Social.

O quadro a seguir demonstra em quais ações foram executados os maiores valores de despesa atrelados à função “Segurança Pública”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



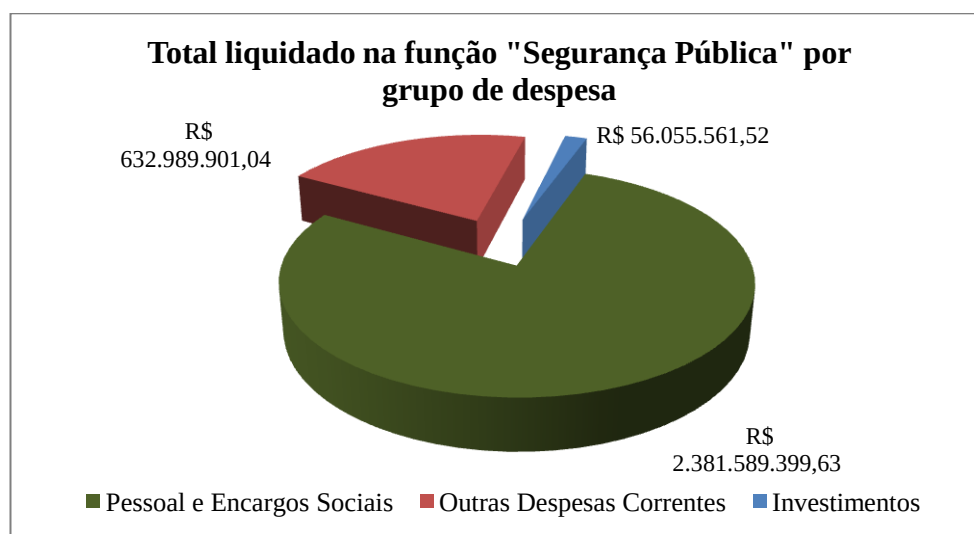
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.fisco.br/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em R\$		
AÇÃO	VALOR	%
2366 - Prestação de Serviço de Policiamento Preventivo e Ostensivo	1.495.390.338,91	48,70%
2381 - Prestação de Serviço de Policiamento Civil e Especializado	803.548.519,99	26,17%
0304 - Controle de Incêndio, Prevenção e Atendimento Pré-Hospitalar	240.131.044,28	7,82%
0258 - Contribuições Patronais da Secretaria de Defesa Social ao FUNAFIN	184.989.585,09	6,02%
Demais ações	346.575.373,92	11,29%
Total	3.070.634.862,19	100,00%

Fonte: e-Fisco/2021 – Execução Orçamentária Consolidada – Despesa Liquidada

Verifica-se que 48,70% de toda despesa liquidada correspondeu à ação de prestação de serviço de policiamento preventivo e ostensivo, enquanto 26,17% se relacionou ao serviço de policiamento civil e especializado. Tem-se ainda que 6,02% da despesa liquidada referiram-se às contribuições patronais da Secretaria de Defesa Social ao FUNAFIN e que 7,82% relacionaram-se ao controle de incêndio, prevenção e atendimento pré-hospitalar.

O gráfico a seguir demonstra os valores efetuados na função “Segurança Pública”, por grupo de despesa.



Fonte: e-Fisco/2021

Observa-se que o maior volume de despesas efetuadas na função Segurança Pública, em 2021, referiu-se a *Pessoal e Encargos Sociais* no montante de R\$ 2.381.589.399,63, representando 77,56% do total despendido na referida função, estando o referido percentual adequado ao que se espera da sua execução orçamentária, pois reflete o pagamento dos servidores públicos (policiais militares, civis, entre outros) necessários à garantia da referida segurança. Em seguida, tem-se o grupo *Outras Despesas Correntes*, cujo total foi de R\$ 632.989.901,04, que correspondeu a 20,61% do total da despesa liquidada na mencionada função. Por fim, o grupo *Investimentos*



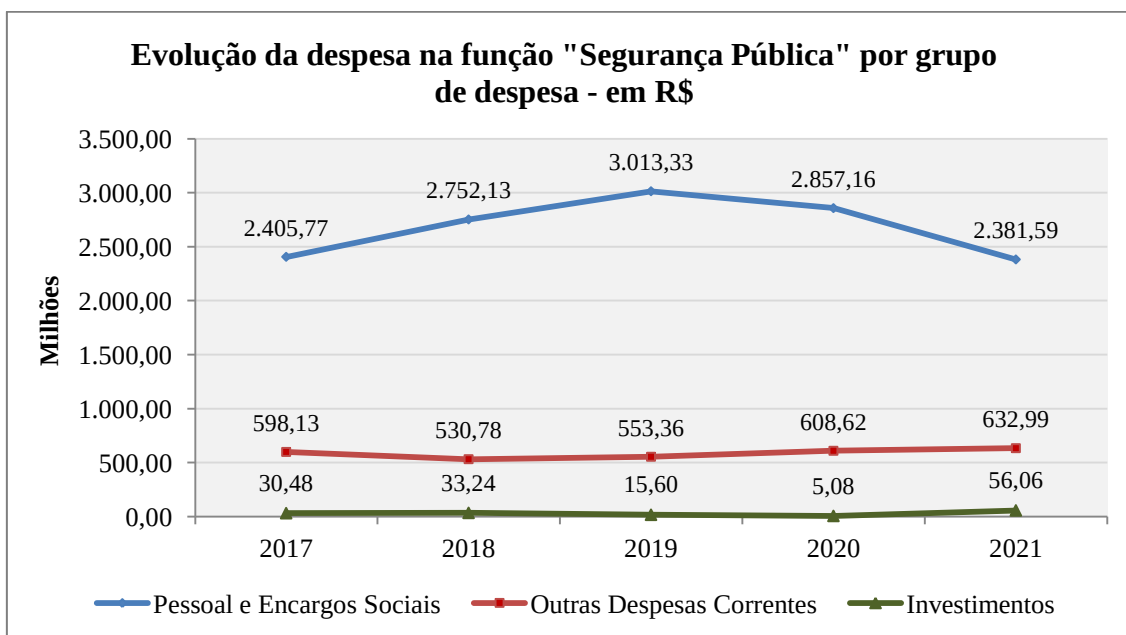
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-4ae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

apresentou o menor volume de despesa efetuada na função Segurança Pública, R\$ 56.055.561,52, representando 1,83% do seu total.

O gráfico a seguir demonstra a evolução das despesas efetuadas na função “Segurança Pública” por grupo de despesa, ao longo dos últimos cinco anos.



Fonte: e-Fisco/2017-2021

Observa-se que a despesa do grupo *Pessoal e Encargos Sociais* apresentou crescimento até 2019, decrescendo nos dois anos seguintes. A redução de 2021 foi de 16,64%, quando comparado ao ano anterior, ao passar de R\$ 2.857.160.236,38 para R\$ 2.381.589.399,63.

A redução verificada entre os anos de 2020 e 2021, de cerca de R\$ 476 milhões, é praticamente justificada em razão da retirada do cômputo da despesa de pessoal das contribuições previdenciárias patronais dos policiais militares e do corpo de bombeiro (R\$ 391 milhões), a partir de 2021.

Em 2018, as despesas do grupo *Outras Despesas Correntes* apresentaram diminuição de 11,26% em relação a 2017. Por outro lado, nos anos seguintes, verificou-se acréscimo de 4,25%, de 9,99% e de 4,00%, respectivamente, nas despesas deste grupo, tendo o gasto total alcançado R\$ 632,98 milhões em 2021.

A despesa relacionada à jornada extra segurança – militar, que em 2021 foi de R\$ 97.893.700,00, vem sendo classificada no grupo 3 - Outras Despesas Correntes, e no elemento de despesa 3.3.90.15.04, Jornada Ext. Segurança - Militar (DEC.21858/99). Entretanto, não se trata de pagamento de diárias para fins de custeio de pousada ou alimentação, mas sim de desembolso em virtude de uma jornada suplementar de trabalho, conforme consta no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

1999, que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Portanto, tais despesas referem-se a gastos com pessoal e encargos, e devem ser classificadas no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais.

O Governo do Estado de Pernambuco apresentou a seguinte defesa na prestação de contas de 2019 e permaneceu com esse posicionamento nas contas de 2020.

“(…) Forçoso concluir que a designação de policiais militares para integrar o PJES caracteriza verdadeira requisição administrativa de serviços, prerrogativa atribuída às autoridades públicas, pelo inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal da República, para debelar situações de perigo público. (...) Nessa linha, a retribuição paga pelo Estado aos policiais militares designados para as jornadas extra de segurança materializa a “justa indenização” de que trata o inciso XXV do art. 5º da Constituição, não se revestindo, portanto, de natureza remuneratória, mas indenizatória. E tratando-se de indenização, a retribuição paga pela execução do PJES deve se enquadrar no grupo 3 (Outras Despesas Correntes), posto que não se insere no conceito de espécie remuneratória.

(...) O Decreto nº 25.361, de 04 de abril de 2003, nos seus artigos alude corretamente à natureza indenizatória do mencionado valor pago.

(...) Nesse sentido, pode ser citado precedente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, ao julgar pedido de recebimento de horas extras no âmbito do Programa Jornada Extra de Segurança, reconhecendo a natureza indenizatória dos valores do PJ (...).”

Não obstante as despesas referentes ao Programa Jornada Extra de Segurança terem sido qualificadas como indenizatórias, por força do Decreto Estadual nº 25.361/2003, a Constituição Federal, por meio do art. 169, delegou à lei complementar a determinação dos limites da despesa com pessoal. Em 04 de maio de 2000, foi sancionada Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF), que além dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal dos Poderes e Órgão nela citados, definiu, em seu artigo 18, os gastos que a compõem.

Art. 18 Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, **horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza**, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. **(grifos nossos)**.

Neste contexto, entende-se que horas extras continuam nos limites em questão, posto que se incluem, expressamente, no art. 18 da LRF, sendo estas consideradas como despesas com pessoal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A incompatibilidade entre os termos do Decreto Estadual nº 25.361/2003 e a Lei Complementar Federal nº 101/00 envolve apropriação de competência da União, tendo em vista que os parâmetros normativos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal devem valer como referência nacional para todos os entes federativos.

Ressalta-se, que a participação dos servidores militares no PJES não configura exercício de requisição administrativa, visto que o PJES é uma medida ordinária, permanente, afastando-se, integralmente, do caráter excepcional necessário para a caracterização da requisição administrativa. Ademais, a adesão ao PJES é facultada ao servidor militar, retirando o caráter compulsório do serviço prestado pelos agentes optantes. Quanto ao julgado citado pela defesa “APELAÇÃO CÍVEL Nº 0467098-4”, não há qualquer análise acerca da natureza indenizatória da verba, mas mera identificação de que assim está caracterizada no Decreto Estadual nº 25.361/2003.

Diante do exposto, a despesa com pagamento de jornada extra de segurança deverá ser classificada no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais, no elemento 12 – Vencimentos e Vantagens Fixas ou no elemento 17 – *Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar*, a depender da despesa, se eventual ou não, havendo a necessidade de criação no e-Fisco de subelemento (item de gasto) específico para as referidas horas extras. O item 4.2.4.5 – Elemento de Despesa do MCASP assim define tais elementos:

12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar

Despesas orçamentárias com: Soldo; Gratificação de Localidade Especial; Gratificação de Representação; Adicional de Tempo de Serviço; Adicional de Habilitação; Adicional de Compensação Orgânica; Adicional Militar; Adicional de Permanência; Adicional de Férias; Adicional Natalino; e outras despesas correlatas, de caráter permanente, previstas na estrutura remuneratória dos militares.

17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar

Despesas orçamentárias eventuais, de natureza remuneratória, devidas em virtude do exercício da atividade militar, exceto aquelas classificadas em elementos de despesas específicos.

Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que o Secretário da Fazenda, tendo por base o parecer prévio da prestação de contas do governador, exercício 2018, enviou o Ofício nº 385/2022 – GSF (doc. 24) a Senhora Conselheira Teresa Duere, relatora das contas do governador, exercício 2021, informando que o governo do estado acatou a recomendação do Tribunal de Contas quanto à classificação das despesas com o Programa de Jornada Extra de Segurança – PJES, no grupo 1 da despesa com pessoal. Dessa forma, a partir do 3º quadrimestre de 2022 passará a computá-la no referido grupo.

Por fim, as despesas do grupo *Investimentos* apresentaram um comportamento oscilante no período analisado. Houve um crescimento de 2017 para 2018, apresentando uma queda nos dois anos seguintes, chegando a R\$ 5.075.272,31 em 2020, menor valor do período analisado. Em 2021, o montante foi de R\$ 56.055.561,52, o que representou um aumento de 1.004,48%, quando comparado ao ano anterior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A tabela a seguir demonstra um comparativo dos valores de investimentos realizados na função Segurança, nos anos de 2020 e 2021.

COMPARATIVO DOS VALORES DE INVESTIMENTOS REALIZADOS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA EM 2020 E 2021

Em R\$

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	2020	2021
44905202 - Aeronaves	0,00	25.121.854,70
44903028 - Material de Proteção e Segurança	0,00	11.356.224,44
44905206 - Aparelhos e Equipamentos de Comunicação	0,00	6.144.505,00
44905252 - Veículos de Tração Mecânica	220.000,00	4.396.499,88
44905235 - Equipamentos de Processamento de Dados	575.300,00	664.910,40
44905191 - Obras em Andamento	495.249,80	20.226,33
44209242 - Auxílios a União (DEA)	483.019,36	0,00
SUBTOTAL	1.773.569,16	47.704.220,75
OUTROS	3.301.703,15	8.351.340,77
TOTAL	5.075.272,31	56.055.561,52

Fonte: e-Fisco 2020/2021 – Execução Orçamentária Consolidada - Despesa Liquidada.

Analisada a tabela anterior, observa-se que houve aumento expressivo, em aproximadamente, 1.004% das despesas do Grupo *Investimento*, na função *Segurança Pública*, entre os anos de 2020 e 2021.

O maior valor de investimento na função *Segurança Pública* foi direcionado para “Aeronaves”, no montante de R\$ 25.121.854,70. Este valor foi designado para aquisição de um helicóptero (25 milhões) e 16 drones (121 mil) para a Secretaria de Defesa Social. Seguido dos investimentos de R\$ 11.356.224,44 em “Material de Proteção e Segurança” – aquisições de coletes balísticos (11,2 milhões), mochilas, caneleiras e capacetes (150 mil) – e de R\$ 6.144.505,00 “Aparelhos e Equipamentos de Comunicação” – destinado na sua maioria para aquisição de rádios de comunicação digital (3,99 milhões) e terminal de rádio transceptor (1,63 milhões). Destaca-se que esses três maiores investimentos, os quais representaram 76,04% do total, não foram contemplados no ano de 2020.

Em relação às despesas com Veículos de Tração Mecânica, percebe-se que houve uma vultosa variação entre os exercícios em análise, uma vez que totalizaram os valores de R\$ 220.000,00, em 2020, e de R\$ 4.396.499,88, em 2021. Valor este gasto, no ano de 2021, em sua maioria, para aquisição de veículo de socorro para combate a incêndio e salvamento (R\$ 2.519.378,04) e ônibus adaptado como delegacia móvel (R\$ 1.228.999,88). Além disso, o investimento Equipamentos de Processamento de Dados também passou por um aumento, este de 15,58%. Por fim, Obras em Andamento passou por uma redução de 95,92%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

8.3 Financiamento estadual da segurança pública

Em 2021, os recursos aplicados na Função “06 – Segurança Pública” foram provenientes das seguintes fontes de financiamento:

Em R\$		
Cód.	Fonte de Recursos	Valor
101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	2.313.470.654,49
165	Recursos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - Livre Aplicação	487.023.555,83
104	Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	189.602.416,75
161	Recursos Vinculados a Ações de Ressocialização, Repressão à Criminalidade e à Violência	27.854.866,48
119	Recursos Decorr. da Oper. da Conta Única para Projetos de Resp. Social e Modern. Administrativa - FRSMa	25.005.406,40
102	Recursos de Convênios a Fundo Perdido/Contrato de Repasse - Adm. Direta	20.406.498,95
160	Recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco - FESPDS	7.022.574,49
123	Recursos do Fundo Especial de Combate às Situações de Emergência e Calamidade Pública – FECSEC	165.351,69
103	Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta	83.537,11
Total		3.070.634.862,19

Fonte: e-Fisco 2021 (Despesa Liquidada)

Observa-se que a maior fonte de financiamento foi a de recursos ordinários, R\$ 2,31 bilhões, valor esse proveniente da arrecadação de impostos. Essa fonte de financiamento representou 75,34% do financiamento das despesas com Segurança Pública.

Os demais recursos que financiaram as despesas classificadas na função *Segurança Pública* foram: Recursos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - Livre Aplicação, R\$ 487,02 milhões; Recursos Diretamente Arrecadados – RDA, R\$ 189,60 milhões; Recursos Vinculados a Ações de Ressocialização, Repressão à Criminalidade e à Violência, R\$ 27,85 milhões, dentre outros.

8.4 Dados estatísticos referentes à segurança pública

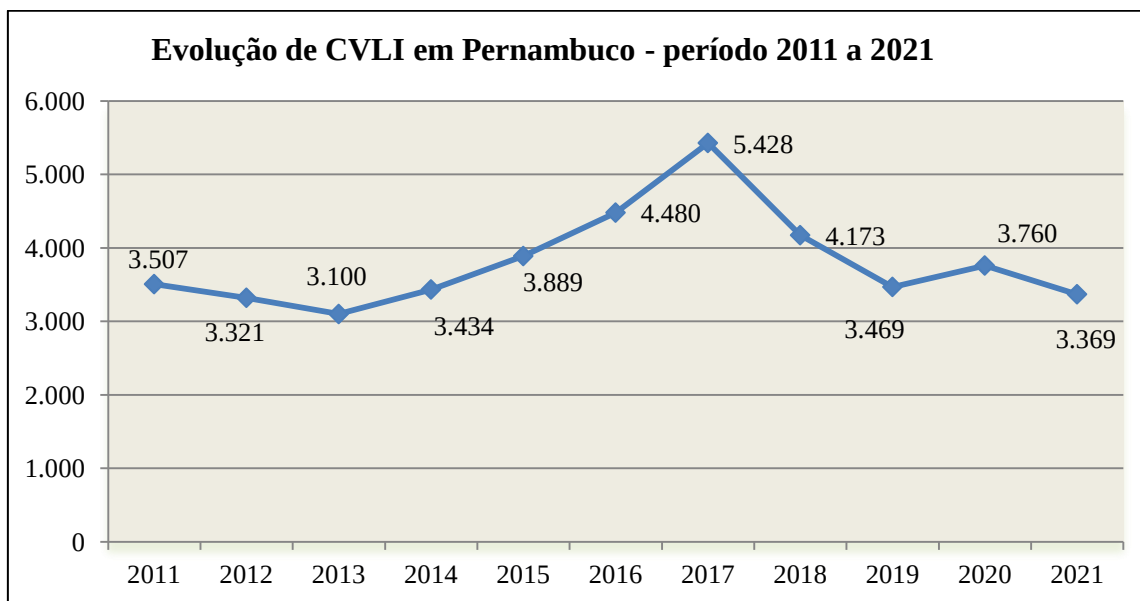
A Secretaria de Defesa Social disponibiliza mensalmente dados estatísticos da criminalidade no Estado de Pernambuco, por meio de índices entre os quais se destacam os referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI e os Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP.

O CVLI é um indicador que contabiliza os homicídios, os latrocínios e as lesões corporais seguidas de mortes. Por sua vez, o CVP computa os crimes de extorsão mediante sequestro e todas as modalidades de roubo, com exceção do roubo seguido de morte (latrocínio), o qual já é contabilizado pelo CVLI.



8.4.1 Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI

O gráfico a seguir demonstra o número acumulado de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI ao longo do período de 2011 a 2021.



Fonte: Boletim de Ações e Indicadores - Pacto pela Vida | Janeiro a Dezembro - 2021 – <https://www.seplag.pe.gov.br/pactos/41-pacto-pela-vida>. Consulta realizada em 16 de março de 2022.

Analizados os dados de CVLI demonstrados no gráfico acima, observa-se que a partir do ano de 2013 houve uma tendência de aumento nos casos, chegando ao cume de 5.428 ocorrências em 2017. Em 2018 e 2019, houve diminuição, totalizando 4.170 e 3.466 ocorrências, respectivamente. Já em 2020, observou-se um aumento frente ao resultado de 2019, havendo logo uma redução, em 2021, com o registro de 3.368 casos, o menor número de todo o período.

Para melhor compreensão do desempenho estadual referente aos Crimes Violentos Letais Intencionais, a tabela abaixo apresenta as taxas de CVLI por 100 mil habitantes, no período de 2006 a 2021.

Taxas de CVLI por 100 mil habitantes							
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
55,10	53,97	52,68	46,21	39,92	39,47	36,97	34,13
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
37,38	41,86	47,67	57,09	43,41	35,67	38,21	33,84

Fonte: Boletins de Ações e Indicadores - Pacto pela Vida – dos anos de 2007 a 2021. <https://www.seplag.pe.gov.br/pactos/41-pacto-pela-vida>. Consulta realizada em 16 de março de 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Observa-se que Pernambuco alcançou em 2021 a menor taxa de homicídios da história do Programa Pacto pela Vida, qual seja de 33,84 mortes por 100 mil habitantes, tendo ficado abaixo da taxa de CVLI calculada em 2013 (34,13), ano das mais baixas estatísticas criminais desde a criação do programa, em 2007.

A seguir, apresenta-se gráfico, no qual se traz a variação percentual da taxa de CVLI, a fim de verificar o cumprimento da meta básica do Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007 (Programa Pacto pela Vida), a de reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional (CVLI) em Pernambuco, a partir de maio de 2007.



Fonte: Boletins de Ações e Indicadores - Pacto pela Vida

<https://www.seplag.pe.gov.br/pactos/41-pacto-pela-vida>. Consulta realizada em 16 de março de 2022.

Verifica-se que a meta básica apenas foi atingida nos anos de 2009, 2010, 2018 e 2019, com redução de 12,32%, 13,96%, 24,05% e 17,90% dos CVLI, respectivamente. No entanto, houve redução de 11,44% em 2021, o que significa que faltou pouco para o atendimento da meta.

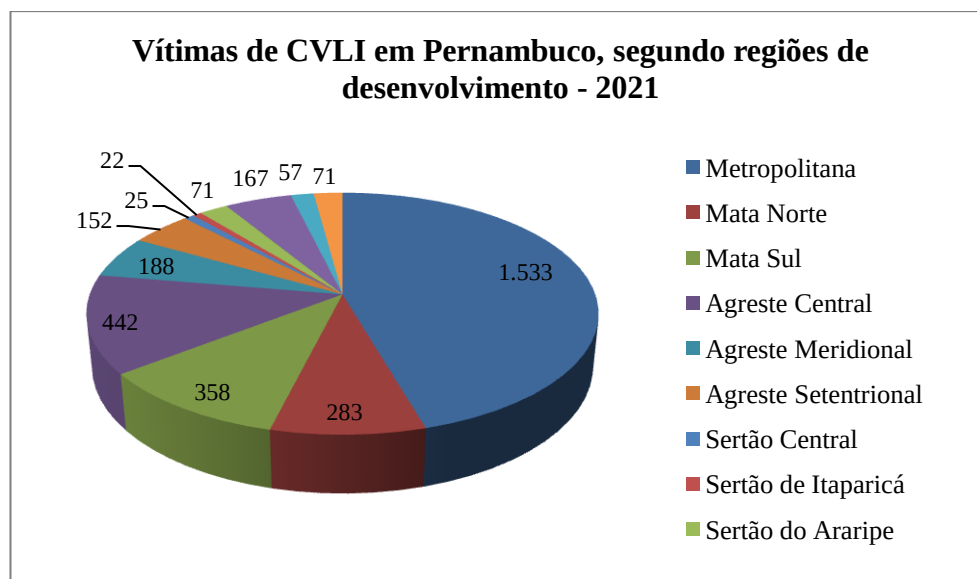
No ano de 2021, as ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais, segundo regiões de desenvolvimento, foram as seguintes:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: <https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/boletim-trimestral-da-conjuntura-criminal> – 4º trimestre de 2021 – Tabela 3.

A tabela a seguir demonstra as variações do total de pessoas vitimadas por Crime Violento Letal Intencional – CVLI, entre os anos de 2020 e 2021:

CVLI nos anos de 2020 e 2021 por Região					
REGIÃO	2020 (A)	2021 (B)	Incremento / redução (B) - (A)	Variação % de CVLI 2020/2021	CVLI/2021 em relação ao Total/2021
Metropolitana	1.621	1.533	-88	-5,43%	45,50%
Mata Norte	287	283	-4	-1,39%	8,40%
Mata Sul	476	358	-118	-24,79%	10,63%
Agreste Central	490	442	-48	-9,80%	13,12%
Agreste Meridional	232	188	-44	-18,97%	5,58%
Agreste Setentrional	180	152	-28	-15,56%	4,51%
Sertão Central	49	25	-24	-48,98%	0,74%
Sertão de Itaparica	28	22	-6	-21,43%	0,65%
Sertão do Araripe	67	71	4	5,97%	2,11%
Sertão do São Francisco	165	167	2	1,21%	4,96%
Sertão do Moxotó	75	57	-18	-24,00%	1,69%
Sertão do Pajeú	90	71	-19	-21,11%	2,11%
Total (Pernambuco)	3.760	3.369	-391	-10,40%	100,00%

Fonte: <https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/boletim-trimestral-da-conjuntura-criminal> – 4º trimestre de 2021 – Tabela 3.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O registro anual dos casos de CVLI revelou a existência de uma concentração do maior número de pessoas vitimadas por Crime Violento Letal Intencional – CVLI na Região Metropolitana, seguindo a tendência do ano anterior, tendo sido atingido o quantitativo de 1.533 pessoas. A região do Agreste Central vem em seguida, com a ocorrência de 442 vítimas de CVLI. Em terceiro lugar, vem a região da Mata Sul, com o registro de 358 casos de CVLI. Registra-se que o menor número de CVLI ocorreu na região do Sertão de Itaparica, com 22 casos.

Comparando as ocorrências registradas entre os anos de 2020 (3.760) e 2021 (3.369), verifica-se uma redução no Estado de Pernambuco de 10,40% no quantitativo de pessoas vitimadas de CVLI. As Regiões de Desenvolvimento existentes apresentaram redução no indicador de CVLI, com exceção das regiões Sertão do Araripe e Sertão do São Francisco, as quais tiveram aumento no número de casos.

Os dez municípios que apresentaram os maiores quantitativos de casos de CVLI, em 2021, foram os seguintes:

MUNICÍPIO	Vítimas de CVLI em 2021
Recife	561
Jaboatão dos Guararapes	276
Cabo de Santo Agostinho	178
Caruaru	128
Olinda	130
Petrolina	120
Paulista	99
Vitória de Santo Antão	70
Camaragibe	58
Igarassu	50

Fonte: <https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/51-avulsas/51-indicadores-criminais-em-pernambuco-3> - Série Histórica Anual - CVLI Municípios.

No ano de 2021, os três municípios que apresentaram o maior número de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI foram: Recife (561), Jaboatão dos Guararapes (276) e Cabo de Santo Agostinho (178).

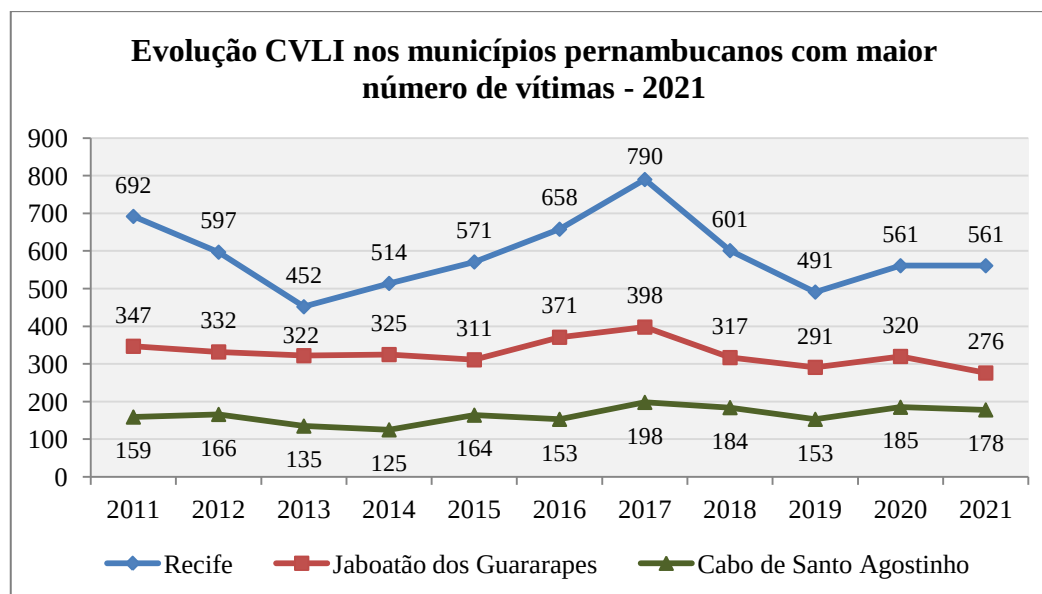
O gráfico a seguir demonstra a evolução da ocorrência de CVLI nestes municípios, no período de 2011 a 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet - Série Histórica Anual - CVLI Municípios.
<https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/51-avulsas/51-indicadores-criminais-em-pernambuco-3>

Observa-se que as ocorrências de CVLI no município de Recife no período de 2011 a 2013 diminuíram. A partir do ano de 2014, as ocorrências aumentaram e continuaram crescendo até o ano de 2017, com o registro de 790 ocorrências, o maior do período analisado. Nos anos de 2018 e 2019, vê-se uma diminuição do total de ocorrências, a qual foi interrompida em 2020 com o aumento de casos, mantendo-se o mesmo número em 2021.

As ocorrências de CVLI no município de Jaboatão dos Guararapes, no período de 2011 a 2015, apresentaram uma tendência decrescente. Nos anos de 2016 e 2017, as ocorrências deste tipo de crime aumentaram, voltando a cair nos anos de 2018 e 2019. Apesar de ter aumentado em 2020, verifica-se que em 2021 o número de casos foi o menor do período analisado, com o registro de 276 ocorrências.

Em relação às ocorrências de CVLI no município de Cabo de Santo Agostinho, no período de 2011 a 2018, vê-se uma oscilação ora crescente ora decrescente. O menor número de ocorrências deste tipo de crime ocorreu no ano de 2014, com o registro de 125 ocorrências, enquanto o maior número ocorreu no ano de 2017, com o registro de 198 ocorrências. Em 2021, observou-se redução no número de ocorrências em relação ao ano de 2020.

Em relação às taxas de CVLI, que representa um coeficiente entre o número de vítimas de CVLI e a população de determinada região, ponderada por 100 mil, tem-se a seguinte situação nos 14 municípios pernambucanos com população acima de 100 mil habitantes:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Taxa de CVLI por 100 mil hab	
MUNICÍPIO	Jan a Dez de 2021
Cabo de Santo Agostinho	78,08
Vitória de Santo Antão	47,87
Igarassu	38,78
São Lourenço da Mata	39,61
Jaboatão dos Guararapes	38,26
Camaragibe	35,37
Abreu e Lima	34,75
Recife	33,61
Olinda	33,57
Caruaru	32,09
Garanhuns	32,07
Petrolina	29,51
Paulista	28,37
Santa Cruz do Capibaribe	15,20

Fonte: <https://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/boletim-trimestral-da-conjuntura-criminal> – 4º trimestre de 2021 – Tabela 11 e Anexo III.

(*) – As Taxas de CVLI dos Municípios de Abreu e Lima e de Santa Cruz do Capibaribe foram calculadas pela equipe de auditoria baseada nos dados do IBGE de 2021.

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>

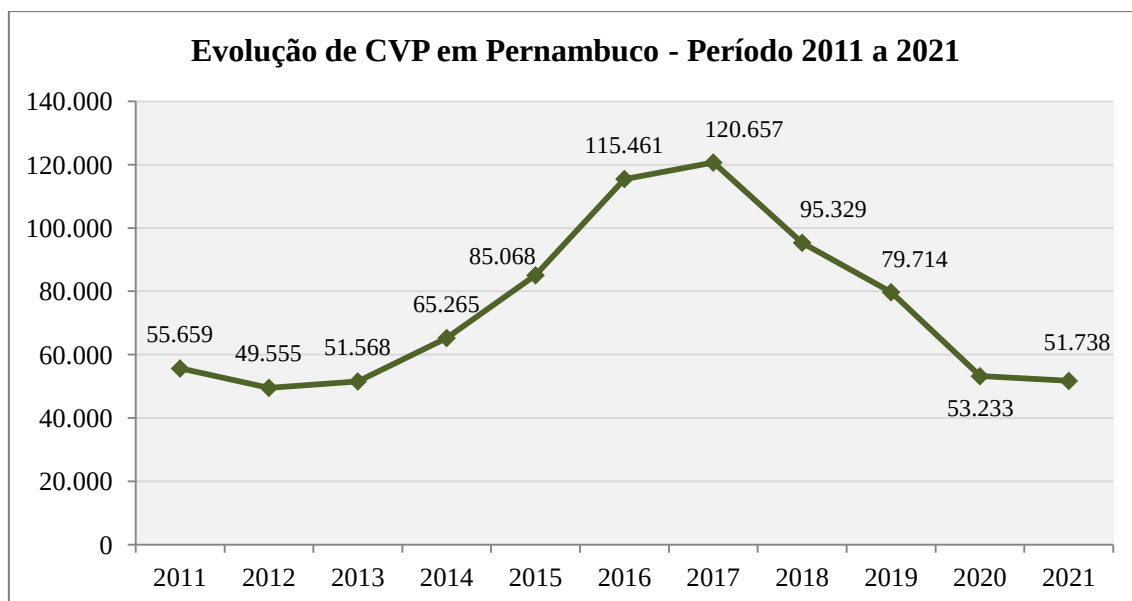
Entre esses municípios, em 2021, o de Cabo de Santo Agostinho apresentou a maior taxa de CVLI por 100 mil habitantes, seguido pelo município de Vitória de Santo Antão.

8.4.2 Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP

O gráfico a seguir demonstra as ocorrências dos Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP ao longo do período de 2011 a 2021, período de série histórica disponível no Boletim de Ações e Indicadores - Pacto pela Vida.



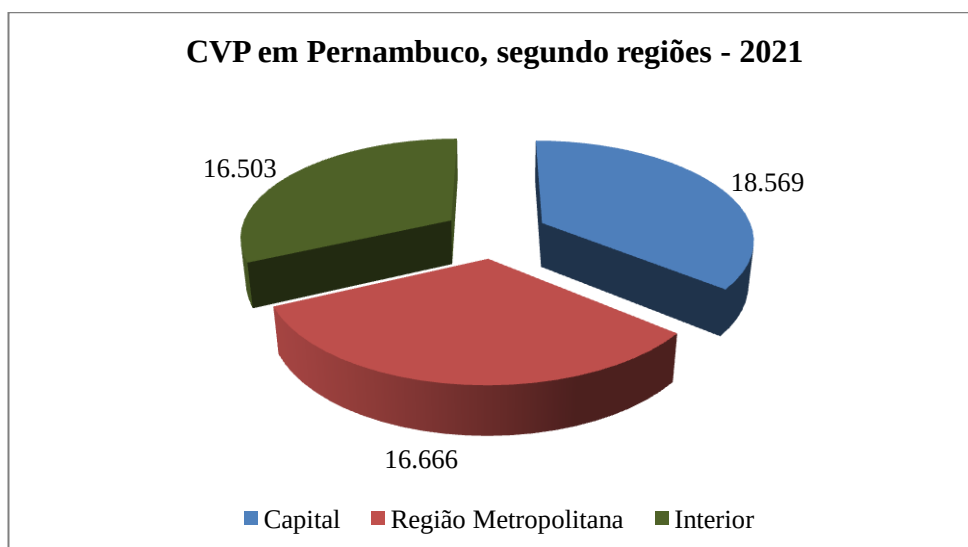
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: Boletim de Ações e Indicadores - Pacto pela Vida | Janeiro a Dezembro - 2021 – <https://www.seplag.pe.gov.br/pactos/41-pacto-pela-vida>. Consulta realizada em 28 de março de 2022.

Analisados os dados de CVP acima, no período de 2011 a 2021, observa-se que nos três primeiros anos da série histórica o indicador apresentou estabilidade nos números de ocorrências. A partir do ano de 2014, os Crimes Violentos Contra o Patrimônio intensificaram-se, tendo sido verificado crescimento contínuo até o ano de 2017, cujos registros de ocorrência chegaram ao quantitativo de 120.657. Já nos anos seguintes, viu-se uma diminuição, apresentando o menor número em 2021, qual seja de 51.738 eventos.

Em 2021, os quantitativos de ocorrências de Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP, por região, foram as seguintes:



Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais. Consulta realizada em 28 de março de 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-6ae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Com vistas a demonstrar os dados referentes aos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP, o Estado de Pernambuco optou por regionalizar as ocorrências entre Capital, Região Metropolitana e Interior. Comparada esta setorização com a de Região de Desenvolvimento – RD, utilizada para demonstrar os números de CVLI, tem-se que a RD Metropolitana¹ foi dividida em Capital e Região Metropolitana, sendo as demais Regiões de Desenvolvimento aglutinadas na denominação de Interior.

Dentre as regiões analisadas, a Capital apresentou maior número de ocorrências de Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP, tendo sido atingido o quantitativo de 18.569 casos. A Região Metropolitana vem em seguida com a ocorrência de 16.666 ocorrências de CVP. Por fim, o Interior registrou 16.503 casos de CVP.

Variação 2020 – 2021 - CVP			
REGIÃO	2020	2021	Variação
Capital	17.942	18.569	3,49%
Região Metropolitana	17.016	16.666	-2,06%
Interior	18.275	16.503	-9,70%
Total (Pernambuco)	53.233	51.738	-2,81%

Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/ estatísticas/ indicadores criminais](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadorescriminais).

Comparadas as ocorrências registradas entre os anos de 2020 e 2021, verifica-se uma diminuição de -2,81% no quantitativo de CVP no Estado de Pernambuco. Tal resultado decorreu da diminuição desse crime na Região Metropolitana (-2,06%) e no Interior (-9,70%), apesar do aumento ocorrido na Capital (3,49%).

Os dez municípios que apresentaram os maiores quantitativos de casos de CVP, no ano de 2021, foram os seguintes:

OCORRÊNCIAS DE CVP	
MUNICÍPIO	2021
Recife	18.569
Jaboatão dos Guararapes	4.719
Olinda	3.925
Caruaru	2.383
Paulista	2.327
Cabo de Santo Agostinho	1.350
Camaragibe	1.410

¹Municípios que compõem a RD Metropolitana: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Fernando de Noronha, Goiana, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata (dados obtidos do Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/ estatísticas/ Boletim Trimestral da Conjuntura Criminal](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/BoletimTrimestraldaConjunturaCriminal) – 4º trimestre de 2021 – Anexo II – Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco).



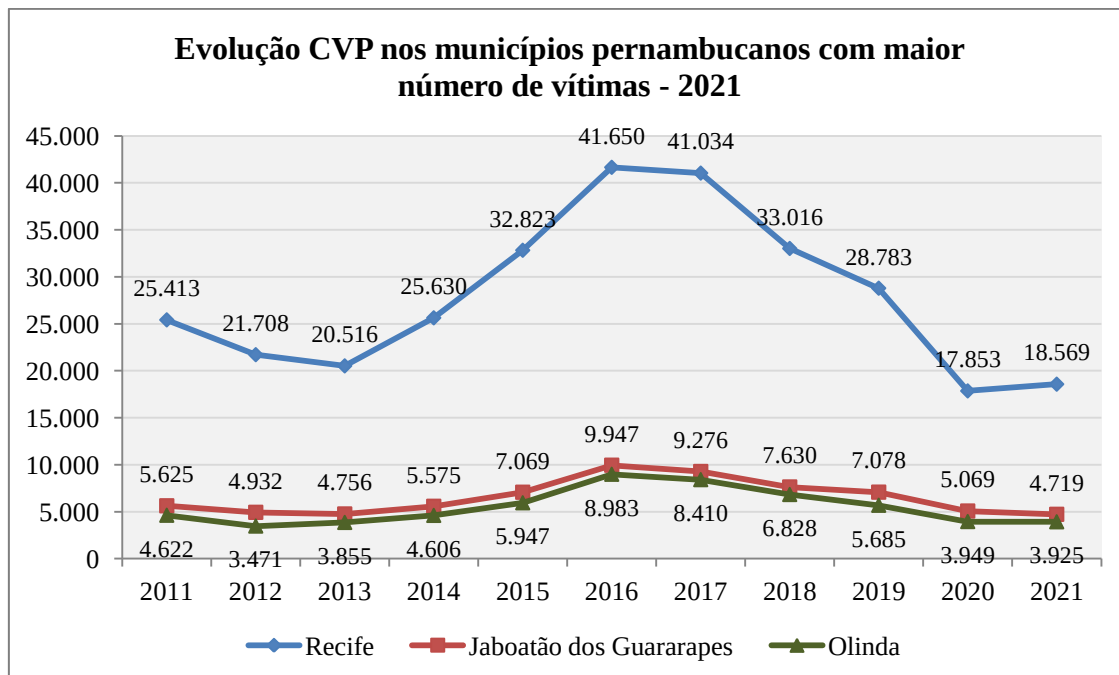
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

OCORRÊNCIAS DE CVP	
MUNICÍPIO	2021
Petrolina	1.429
Santa Cruz do Capibaribe	793
São Lourenço da Mata	783

Fonte: www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadorescriminais/CVP/Série Histórica Anual/ CVP Municípios.

Os três municípios que apresentaram o maior número de vítimas de Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP em 2021 foram: Recife, com 18.569 casos; Jaboatão dos Guararapes e Olinda, com 4.719 e 3.925 ocorrências, respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da ocorrência de CVP nestes municípios, no período de 2011 a 2021.



Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/ estatísticas/ indicadores criminais/CVP/Série Histórica Anual/ CVP Municípios](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadorescriminais/CVP/Série Histórica Anual/ CVP Municípios).

Observa-se pelo gráfico acima que os municípios de Jaboatão dos Guararapes e Olinda apresentaram, em 2021, uma diminuição na ocorrência de CVP em comparação ao ano anterior, enquanto Recife apresentou um leve aumento. Analisado todo o período (2011 a 2021), vê-se que o ano de 2016 registrou o maior número de vítimas de CVP nos três municípios. Nos anos seguintes, as ocorrências deste tipo de crime diminuíram, com exceção de Recife, que apresentou um aumento no último ano comparado ao anterior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Em relação às taxas de CVP, que representa um coeficiente entre o número de vítimas de CVP e a população de determinada região, ponderada por 100 mil habitantes, tem-se a seguinte situação nos 14 municípios pernambucanos com população acima de 100 mil habitantes:

Taxa de CVP/100.000 habitantes	
População acima 100.000 hab	
MUNICÍPIO	2021
Recife	1.117,93
Olinda	996,87
Camaragibe	881,55
Santa Cruz do Capibaribe	709,23
Paulista	690,67
São Lourenço da Mata	681,40
Jaboatão dos Guararapes	663,41
Caruaru	645,20
Igarassu	640,82
Cabo de Santo Agostinho	640,43
Abreu e Lima	621,66
Vitória de Santo Antão	467,27
Garanhuns	423,07
Petrolina	397,64

Fonte: www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores
criminais/CVP/Série Histórica Anual/ CVP Municípios e Estimativa
Populacional elaborada pelo IBGE referente ao ano de 2021.

Da análise da tabela acima, observa-se que, proporcionalmente à população, Recife foi o município que apresentou a maior taxa de CVP/100.000 habitantes em Pernambuco, seguido pelos municípios de Olinda e Camaragibe. Destaca-se que Recife e Olinda também apresentaram as maiores taxas de CVP/100.000 habitantes, em 2020, inclusive ocupando as mesmas posições nesse ranking.

8.4.3 Mortes Violentas Intencionais – MVI por unidades da federação

Com relação às Mortes Violentas Intencionais – MVI, foram obtidos dados junto ao site do Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP. Esse Fórum é uma organização não-governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública.

Nesse contexto, o FBSP publicou o Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2022, do qual foram extraídas algumas informações relevantes que servem



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

para análise do desempenho da segurança pública no estado de Pernambuco, em comparação com as demais Unidades Federativas.

A primeira informação relevante diz respeito à qualidade estimada dos registros estatísticos oficiais de Mortes Violentas Intencionais – MVI, que, para ser levantada, considera as seguintes fontes de informação:

- a) Bases de microdados de Mortes Violentas Intencionais (Homicídio Doloso, Lesão Corporal Seguida de Morte, latrocínio, Mortes Decorrentes de Intervenção Policial, etc.) solicitadas pelo FBSP via Lei de Acesso à Informação às Secretarias de Segurança Pública e/ou Defesa Social;
- b) Estatísticas consolidadas solicitadas pelo FBSP às Secretarias de Segurança Pública e/ou Defesa Social via LAI;
- c) Instrumento de coleta preenchido pela equipe técnica do FBSP a partir dos dados disponíveis divulgados nos sites das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social;
- d) Questionário simplificado preenchido pelos/as gestores/as estaduais de estatística criminal.

A partir dos dados obtidos nas citadas fontes, o FBSP realizou avaliação considerando “cinco eixos: o conceito de homicídio; as informações registradas sobre vítima, fato e suspeito/presumível agressor; a perda de informações sobre vítima, fato e suspeito; o grau de convergência entre os dados dos registros policiais e os originários das Declarações de Óbito; e a transparência”.

De acordo com a pontuação final obtida, cada Unidade da Federação foi enquadrada em um determinado grupo, conforme a seguinte classificação:

- Grupo 1: Pontuação final de 80 pontos ou mais (maior qualidade das informações);
- Grupo 2: Pontuação final entre 60 e 80 pontos (qualidade intermediária das informações);
- Grupo 3: Pontuação final de até 60 pontos (menor qualidade das informações).

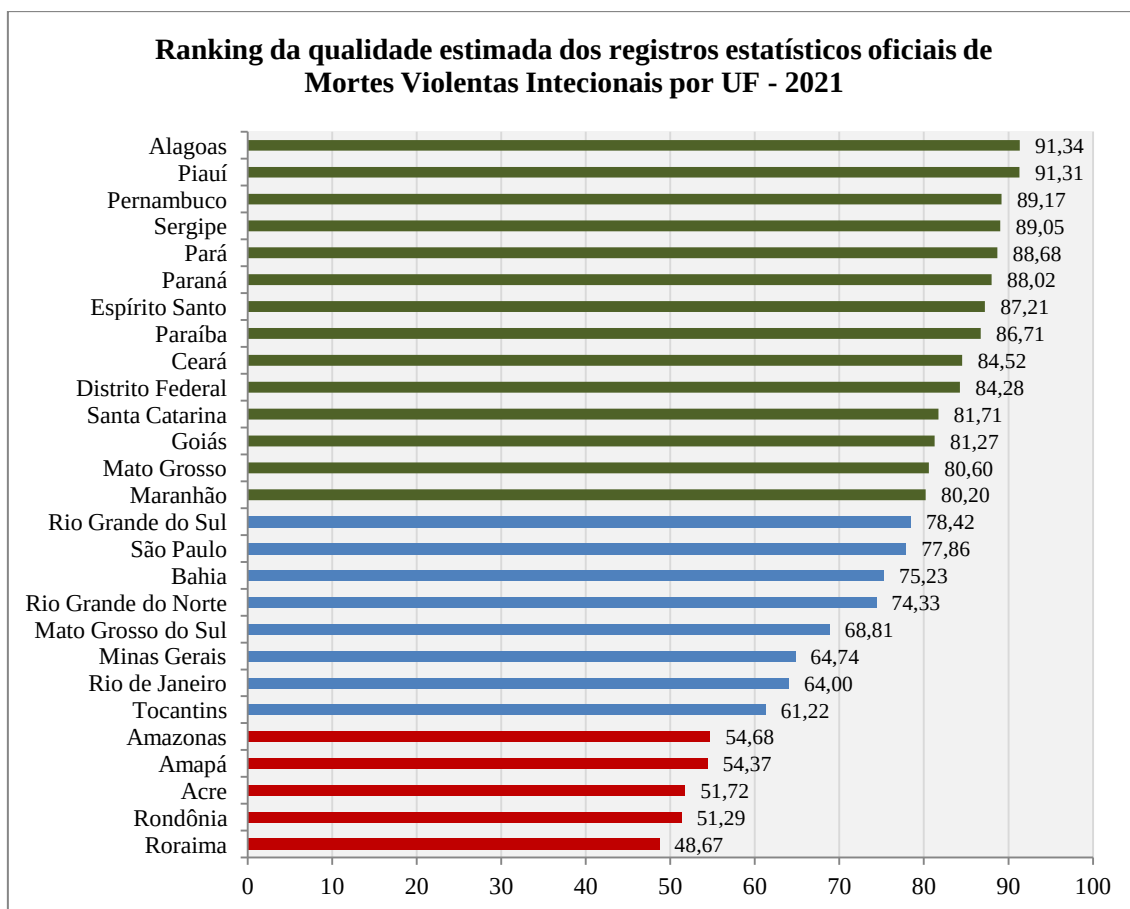
O resultado comparativo entre todas as UFs e o Distrito Federal, que forma um ranking da qualidade estimada dos registros estatísticos oficiais de MVI, pode ser devidamente observado no gráfico a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 – Tabela 01

Nota: Grupo 1: Pontuação final de 80 pontos ou mais (maior qualidade das informações);

Grupo 2: Pontuação final entre 60 e 80 pontos (qualidade intermediária das informações);

Grupo 3: Pontuação final de até 60 pontos (menor qualidade das informações).

Como se pode observar, o estado de Pernambuco está bem classificado no que toca à qualidade de suas informações referentes a MVI, figurando no Grupo 1, na terceira melhor posição, com uma pontuação total de 89,17.

Dessa forma, ao se analisar os dados referentes a MVI, deve-se levar em consideração que há diversos estados brasileiros com deficiência na apresentação de tais dados, os quais podem estar subdimensionados. Assim, as conclusões, no que tange a desempenho comparativo entre UFs, devem estar cercadas da devida cautela.

A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de CVLI (homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte) e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora. Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. O número de policiais mortos já está contido no total de homicídios dolosos.



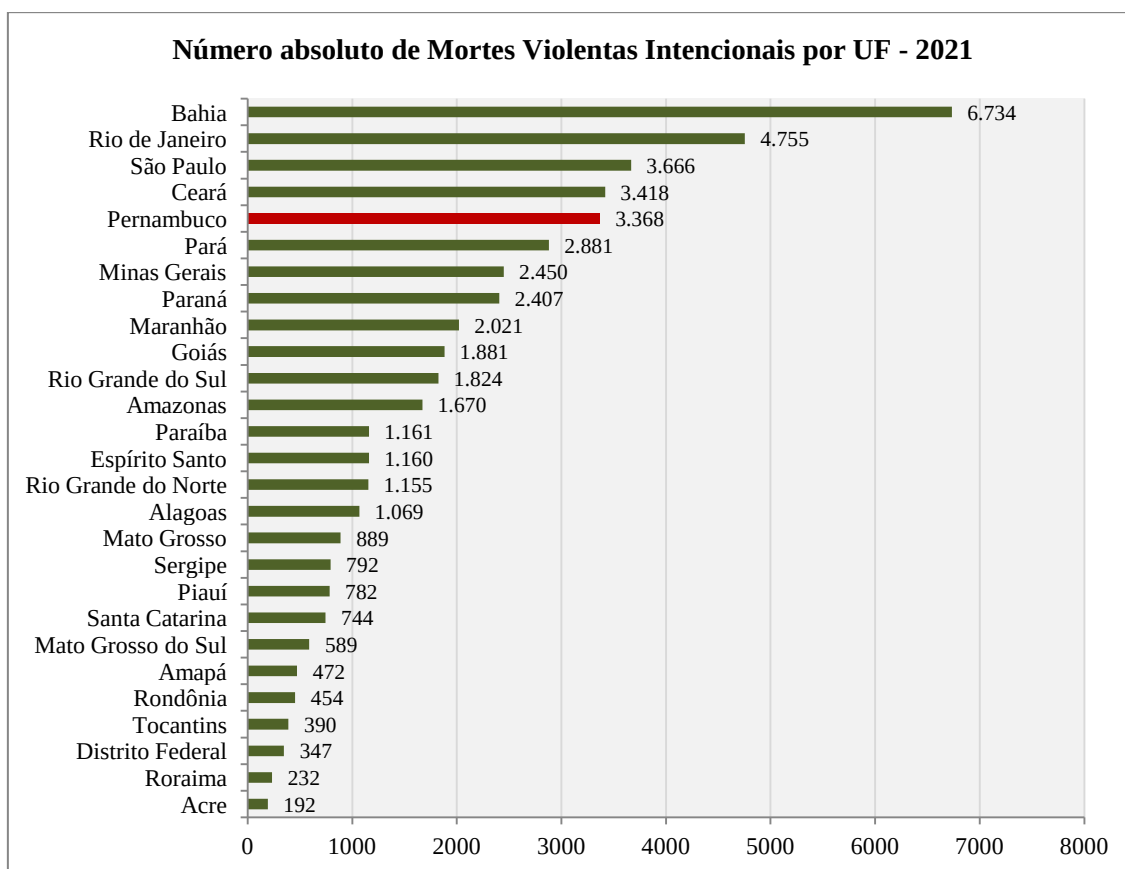
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Importante salientar que alguns estados, inclusive Pernambuco, incluem as mortes decorrentes de intervenções policiais na categoria “homicídio doloso”, mas essa diferença na forma de classificação se desfaz no cálculo do MVI, pois esse indicador é o somatório de todos os eventos supracitados.

Quando se compara o estado de Pernambuco com os demais estados e Distrito Federal, com relação ao número absoluto de MVI, tem-se a seguinte situação disposta no gráfico a seguir:



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 – Tabela 02.

Observa-se que Pernambuco ocupa a 5ª (quinta) posição entre os estados da federação com maior número de casos de Mortes Violentas Intencionais do Brasil, no exercício de 2021, melhor apenas que os estados da Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará. Quando comparado com 2020, verifica-se que o estado de Pernambuco se manteve na mesma posição, não obstante o número de MVI ter diminuído em 2021, passando de 3.681 casos, em 2020, para o registro de 3.368 casos em 2021.

Por sua vez, no que toca à taxa de MVI, que considera o número de mortes por 100 mil habitantes, Pernambuco passou a aparecer na 6ª (sexta) posição, com taxa de 34,8 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes. Registra-se que, em 2020, Pernambuco ocupava a 5ª (quinta) posição nessa aferição, apesar de ter apresentado



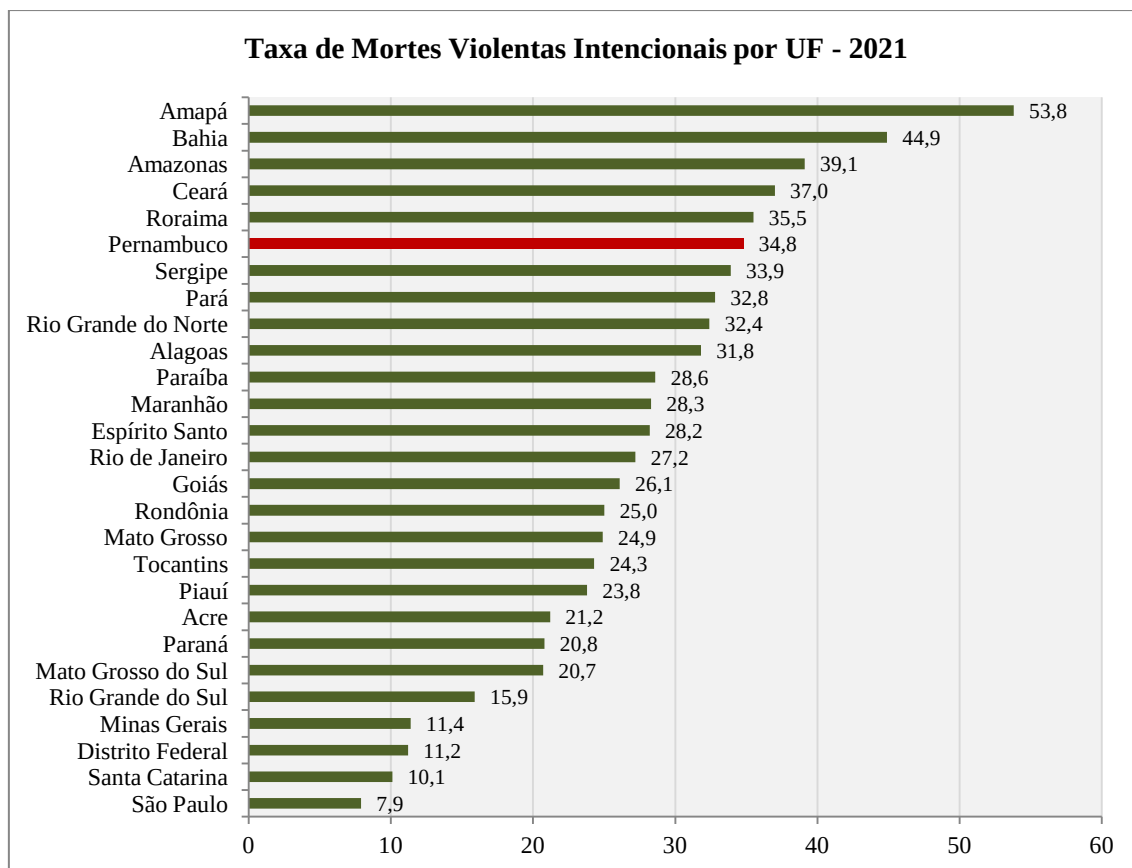
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

uma taxa de 38,3 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes, maior que a de 2021.

O gráfico a seguir demonstra o resultado comparativo entre todas as UFs brasileiras e o Distrito Federal no ano de 2021.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 – Tabela 02.

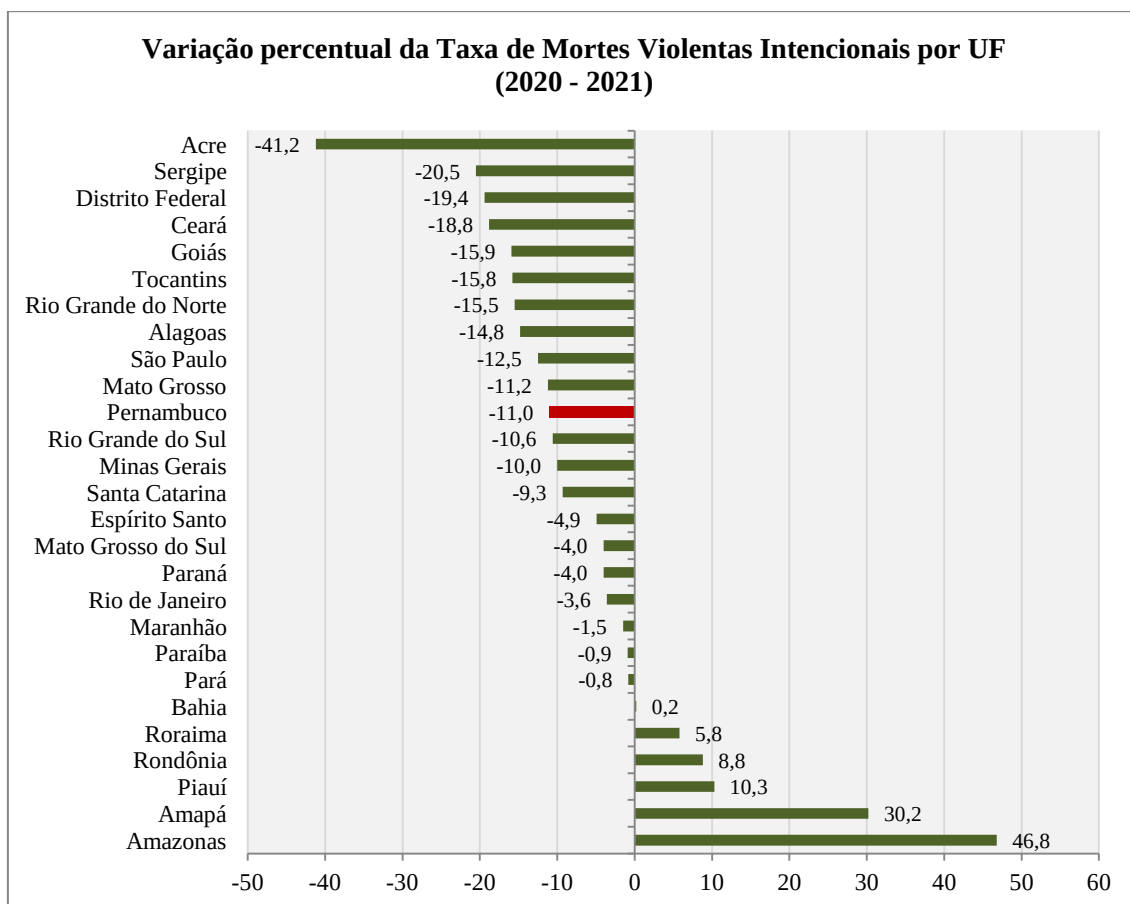
A variação percentual da taxa de MVI por unidades da federação, entre 2020 e 2021 é demonstrada no gráfico a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 – Tabela 02.

Vê-se que o estado de Pernambuco teve uma redução percentual da taxa de MVI de -11,0%, assim como a maioria dos estados, tendo o Acre e o Sergipe apresentado as maiores reduções, quais sejam de -41,2% e -20,5%, respectivamente.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, apesar de o estado de Pernambuco ter apresentado uma redução em seus níveis gerais de violência, deve continuar a aumentar suas ações de combate a esta, com o intuito de reduzir os números de ocorrências de MVI e CVP.

8.5 Violência contra a mulher

A violência contra a mulher é um fato social presente em Pernambuco, bem como nos demais estados da federação. Esta violência de gênero ocasiona danos físicos e psicológicos às mulheres, chegando ao ápice com a morte da vítima pelo seu agressor. É um grave problema de saúde pública, amplamente reconhecido como tal, e tem levado muitas vítimas a desenvolverem doenças como depressão e ansiedade, dentre outras.

Em 2006, as mulheres vítimas deste tipo de violência passaram a receber proteção do Poder Público por meio da criação da Lei Federal nº 11.340, de 07 de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Essa norma cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres vítimas desta violência.

Configura-se como violência doméstica e familiar contra a mulher, de acordo com o art. 5º da referida lei, “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

Em 2015, com a criação da Lei do Feminicídio (Lei Federal nº 13.104, de 09 de março de 2015), o Estado Brasileiro reconhece a violência doméstica contra a mulher, bem como a discriminação à condição de mulher. O feminicídio é um agravante do crime de homicídio, praticado contra uma mulher por razões da condição de sexo feminino.

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2021, foram registradas 230.861 agressões por violência doméstica contra mulheres no país, e 3.878 homicídios de mulheres. Dentre estes últimos, 1.341 foram registrados como feminicídios, o que representou um leve recuo no número de vítimas, em comparação com o ano de 2020, quando 1.354 mulheres foram mortas.

Violência contra a mulher em Pernambuco

Os dados sobre a violência contra a mulher no estado de Pernambuco estão publicados no sítio da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. Ali podem ser vistos os dados individualizados por municípios, e agrupados em: *capital, região metropolitana e interior do estado*.

A tabela abaixo demonstra os números de violência doméstica e familiar contra a mulher em Pernambuco, no período de 2013 a 2021.

REGIÃO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capital	8.519	9.568	10.518	10.663	9.353	9.398
Região Metropolitana	8.573	8.265	9.715	10.667	10.524	10.017
Interior	14.456	15.733	20.145	21.391	21.738	21.549
Total (Pernambuco)	31.548	33.566	40.378	42.721	41.615	40.964

Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais. Consulta realizada em 14 de março de 2022.

Observando a tabela acima, vê-se o quanto é elevado o número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco. No período de 2016 a 2019, verifica-se um aumento de casos, tendo passado de 31.548 para 42.665 casos. No entanto, percebe-se uma leve tendência de redução no período atual, uma vez que os números dos casos foram de 41.615, em 2020, e de 40.964, em 2021.

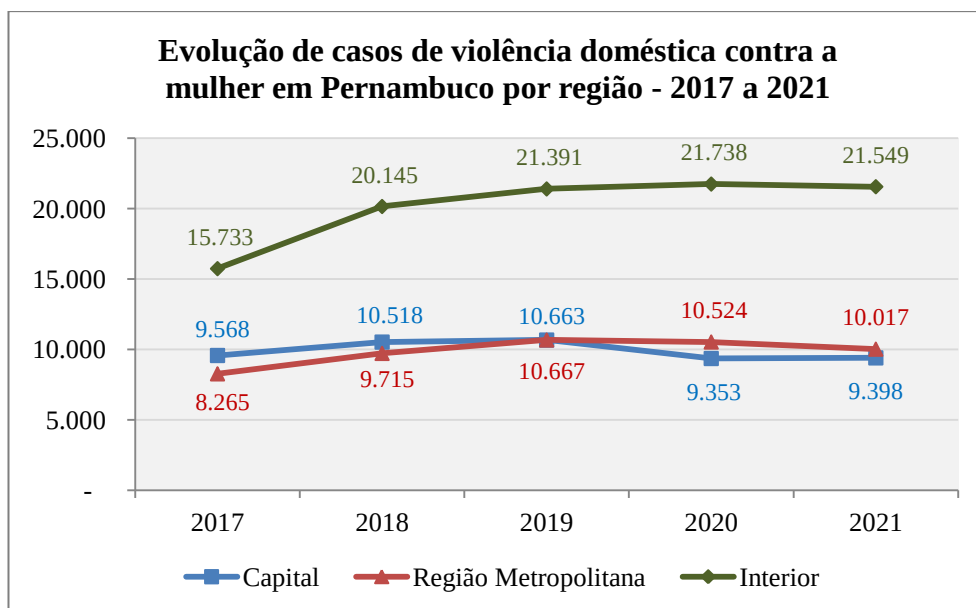
O gráfico a seguir mostra a evolução do número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco, por região, nos últimos cinco anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/ estatísticas/ indicadores criminais](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais). Consulta realizada em 14 de março de 2022.

Observando o gráfico, verifica-se que na capital, os números de casos de violência contra a mulher passaram de 9.568 casos, em 2017, para 9.398, em 2021. Na região metropolitana, 8.265 mulheres sofreram violência, em 2017, e após quatro anos este número subiu para 10.017 casos. No interior do estado, vê-se uma elevação significativa neste intervalo de tempo, tendo sido registrados 15.733 casos, em 2017, e 21.549 casos, em 2021.

A Secretaria da Mulher informou² que 1.618 mulheres receberam medidas protetivas, em 2021, o que representou um aumento de 18% comparado ao ano de 2020, no qual 1.421 mulheres foram protegidas. As medidas tomadas foram as seguintes:

- Serviço de Proteção, Atendimento, e Abrigamento das Mulheres Ameaçadas de Morte;
- 190 Mulher; e
- Monitoramento Eletrônico da Lei Maria da Penha.

A primeira medida protetiva informada acima visa a garantir a integridade física e psicológica de mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte, através do acolhimento temporário em Casas Abrigo. Inclusive, filhos e dependentes legais, menores de 18 (dezoito) anos também podem ser abrigados juntamente com a mulher. Em 2021, segundo informações da Secretaria da Mulher, um total de 520 pessoas entre mulheres e dependentes foi atendido, correspondendo a um aumento de 19% em comparação com o ano anterior.

² Ofício SECMULHER nº 265/2022-GAB (doc. 25).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A medida protetiva *190 Mulher* tem por objetivo cadastrar mulheres em situação de violência ameaçadas de morte com a finalidade de garantir condição de prioridade na abordagem emergencial da Polícia Militar quando utilizar o serviço 190, em todo o território pernambucano. A Secretaria da Mulher informou que em 2021, um total de 716 mulheres foram cadastradas no *190 Mulher*, apresentando um aumento de 19% comparado a 2020.

Por fim, o *Monitoramento Eletrônico* tem por objetivo salvaguardar a integridade física e psicológica das mulheres, por meio de uma medida cautelar deferida via decisão judicial. O monitoramento consiste na fixação da tornozeleira no agressor e na entrega do GPS para a mulher, de modo que ela possa saber quando o agressor se aproxima. A Secretaria da Mulher informou que atendeu 442 mulheres em 2021, representando um aumento de 16% em relação ao ano anterior.

A Secretaria de Defesa Social ainda especificou³ algumas ações preventivas e de sensibilização no enfrentamento à violência contra a mulher, no âmbito das ações desenvolvidas pelo Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL) e suas unidades subordinadas (DEAMs), realizadas em 2021:

- Projeto DPMUL INTINERANTE: parceria feita com delegacias de alguns municípios, em especial aqueles que não possuem delegacia especializada, para realizar ações preventivas de orientação sobre denúncias e encaminhamentos, bem como para estimular e orientar sobre um melhor acolhimento das mulheres vítimas de violência. Os 3 municípios contemplados, em 2021, foram Igarassu, Palmares e Poção.
- Inserção da DPMUL na Operação Zodíaco, aos finais de semanas, com foco na prevenção e repressão ao feminicídio. Foi realizada a Operação de aniversário dos 15 anos da Lei Maria da Penha, de 26/07 a 07/08/21, em todas as DEAMS do Estado. A deflagração ocorreu no dia do aniversário da referida lei, com a Operação Zodíaco. Como resultado, tiveram 20 prisões (Mandados e APFDs), 02 buscas e apreensões de armas, 19 representações por prisão preventiva, remessa de 116 IPS, registro de 554 BOs por violência doméstica e ações preventivas em 11 Municípios.
- Aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) por todas as DEAMs e elaboração do projeto do Curso de Atendimento Especializado às Mulheres Vítimas de Violência de Gênero – AEMVVG, incluindo a disciplina do FONAR para capacitação de policiais civis que trabalham com violência doméstica e familiar.
- Inserção do FONAR na PCPE virtual para que todas as delegacias possam utilizar o formulário.
- NUPREM (Núcleo de Prevenção aos crimes contra a Mulher do DPMUL): atua com ações preventivas de Palestras, ministradas nas escolas, empresas e nos serviços públicos ou privados, durante todo o

³ Ofício nº 765/2022 – GAB/SDS (doc. 26).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

ano. Tendo como meta a intensificação das suas ações juntamente com o DPMUL ITINERANTE em todo o Estado.

- Finalização no âmbito da PCPE, em dezembro de 2021, do Procedimento Operacional Padrão (POP) de Atendimento à Mulher vítima de violência de gênero (doméstica, familiar e sexual) do Governo do Estado, envolvendo a Secretaria de Defesa Social e a Secretaria da Mulher de Pernambuco, a ser aplicado em todo o Estado.

Segundo informações prestadas no Ofício nº 1.068/2022 – GAB/SDS (doc. 27), o Governo do Estado dispõe de 14 (quatorze) Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), localizadas nos seguintes municípios (os endereços podem ser encontrados no site da Secretaria da Mulher de Pernambuco): *Recife, Jaboatão dos Guararapes, Petrolina, Caruaru, Paulista, Surubim, Goiana, Garanhuns, Vitória de Santo Antão, Salgueiro, Afogados da Ingazeira, Cabo de Santo Agostinho, Olinda e Arcoverde*. Todavia, apenas três delas (Recife, Olinda e Caruaru) funcionam 24 horas por dia e atendem aos finais de semana.

Registra-se que as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar podem procurar apoio psicológico nos Centros Especializados de Atendimento à Mulher em situação de violência (CEAMs). São 28 (vinte e oito) CEAMs espalhados por diversos municípios, sendo de competência da gestão municipal. Os endereços podem ser encontrados no site da Secretaria da Mulher (<http://www2.secmulher.pe.gov.br/web/secretaria-da-mulher>).

A seguir serão demonstrados os quantitativos de óbitos de mulheres em razão de feminicídio, no período de 2016 a 2021.

PERNAMBUCO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº de Feminicídios	111	82	81	58	75	87

Fonte: Ofício SECMULHER nº 265/2022-GAB (doc. 25).

Observando a tabela anterior, verifica-se que o número de feminicídios em Pernambuco reduziu, no período de 2016 a 2019. Porém, voltou a aumentar nos anos seguintes, registrando-se 75 vítimas, em 2020, e 87 vítimas, em 2021. Desse modo, tem-se que, em 2021, foram 12 vítimas de feminicídios a mais, quando comparado ao ano anterior.

8.6 Banco de perfis genéticos

O Decreto Presidencial nº 7.950/13 instituiu o Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG) e a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG), essa última com a finalidade de manter, compartilhar e comparar perfis genéticos para auxiliar na apuração criminal, bem como na instrução processual e na identificação de pessoas desaparecidas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

A Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) surgiu da iniciativa conjunta do Ministério da Justiça e Segurança Pública e das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e do Distrito Federal, com o objetivo de propiciar o intercâmbio de perfis genéticos de interesse da Justiça, obtidos em laboratórios de perícia oficial.

Atualmente, a RIBPG é formada por 22 (vinte e dois) laboratórios de genética forense vinculados a unidades de perícia estaduais, distrital e federal. O estado de Pernambuco compartilha perfis genéticos no âmbito da RIBPG, por meio do laboratório do Instituto de Genética Forense Eduardo Campos (IGFEC) da Polícia Científica de Pernambuco.

O Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG) possibilita o cruzamento de dados entre diferentes unidades, tornando-se essencial para a segurança pública do país. A primeira equivalência confirmada envolvendo vestígios encontrados em locais de crime ocorreu no ano de 2014, quando o BNPG revelou que a mesma pessoa cometeu um crime investigado pela Polícia Federal, no interior de Pernambuco, e praticou segundo delito na cidade de São Paulo-SP, investigado pelas autoridades locais.

Habitualmente, os perfis genéticos armazenados nos bancos de dados são confrontados em busca de coincidências que permitam relacionar suspeitos a locais de crime ou diferentes locais de crime entre si. Os perfis genéticos gerados pelos laboratórios da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) e que atendem aos critérios de admissibilidade previstos no Manual de Procedimentos Operacionais são enviados rotineiramente ao Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG), local em que são feitos os confrontos de forma nacional com perfis gerados pelos laboratórios de genética forense que compõe a RIBPG, bem como perfis encaminhados de outros países por meio da Interpol.

No que concerne à apuração criminal, perfis genéticos oriundos de vestígios de locais de crimes são confrontados entre si, assim como com perfis genéticos de indivíduos cadastrados criminalmente. Estes são incluídos em bancos de perfis genéticos obrigatoriamente, nos casos de condenados por crimes hediondos (art. 1º da Lei nº 8.072/1990) ou por crime doloso e violento contra a pessoa, ou ainda por meio de autorização judicial, seja de ofício ou mediante solicitação da autoridade policial ou do ministério público (art. 5º da Lei 12.037/2009).

Logo, o efetivo cadastramento é fundamental para que os vestígios sejam identificados e a RIBPG possa auxiliar na elucidação de crimes, verificação de reincidências, diminuição do sentimento de impunidade e ainda evitar condenações equivocadas.

Quanto à utilização dos bancos de perfis genéticos para a identificação de pessoas desaparecidas, os perfis provenientes de restos mortais não identificados, assim como de pessoas de identidade desconhecida, são confrontados com perfis de familiares ou de referência direta do desaparecido. É garantido pela legislação vigente que a comparação de amostras e perfis genéticos doados voluntariamente por parentes de



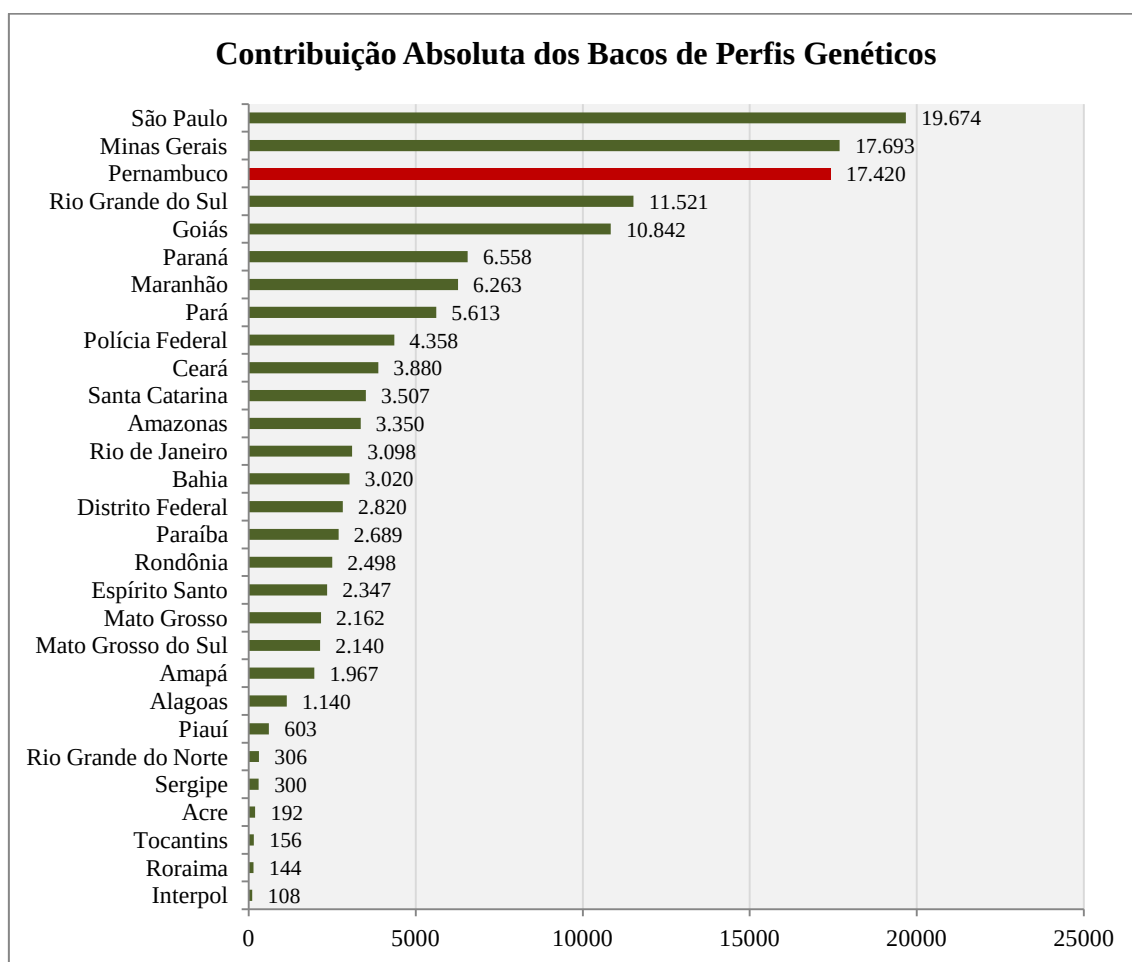
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

pessoas desaparecidas serão utilizadas exclusivamente para a identificação da pessoa desaparecida, sendo vedado seu uso para outras finalidades.

O gráfico abaixo apresenta, em números absolutos, a contribuição dos bancos de perfis genéticos integrados à RIBPG até novembro de 2021, considerando os dados constantes no XV Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.



Fonte: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - SINESP
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio>

Pelo gráfico acima, verifica-se que o banco de perfis genéticos de Pernambuco apresentou a terceira maior parcela de contribuição absoluta no ano de 2021, representando 12,77% da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos.

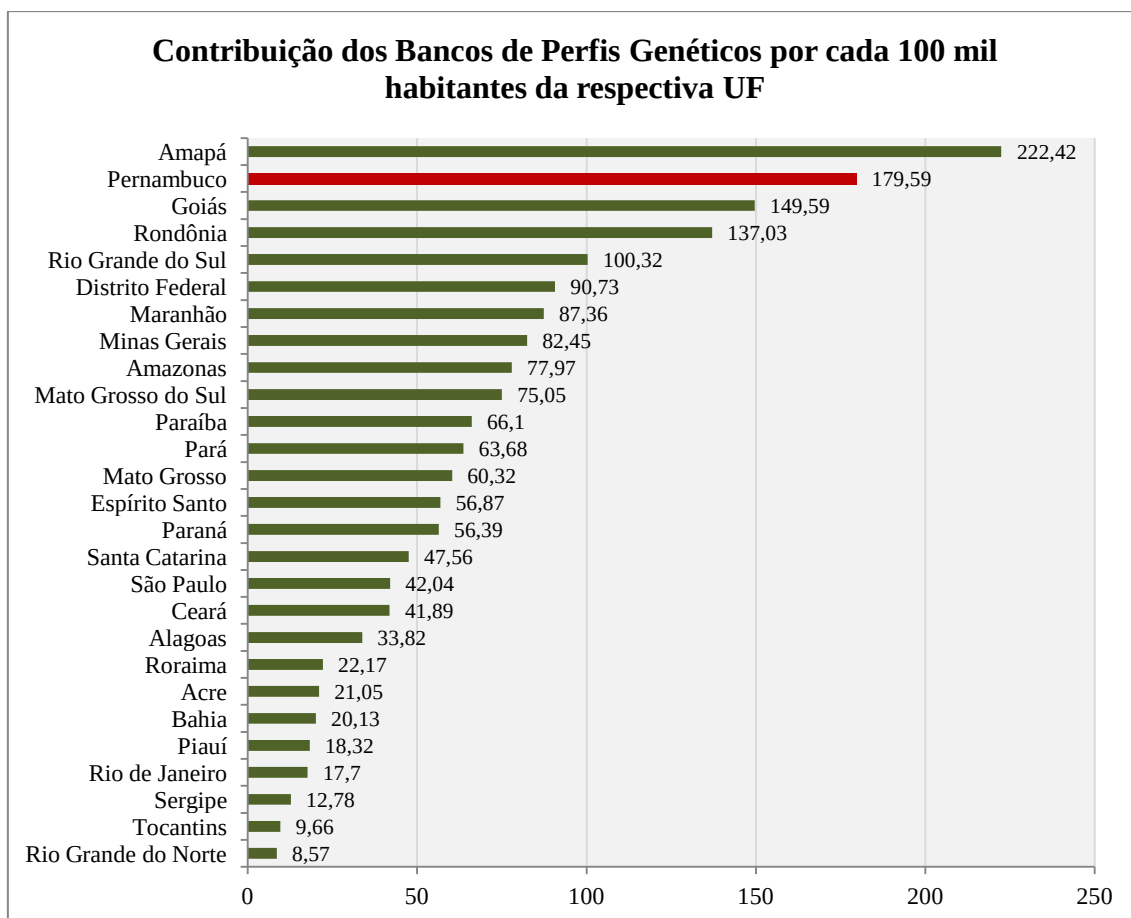
Quando avaliada a contribuição quantitativa de cada banco de dados dividida por cada 100.000 habitantes da respectiva UF, de acordo com a população estimada (IBGE, 2021), o estado de Pernambuco salta uma posição, passando a ser o segundo maior contribuinte, com 179,59 perfis/100.000 habitantes, ficando atrás apenas do Amapá (222,42 perfis/100.00 habitantes), conforme demonstrado no gráfico a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - SINESP
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio>

De acordo com o XV Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, o Banco de Perfis Genéticos (BPG) da Polícia Científica de Pernambuco se destacou no ano de 2021 por ser um dos maiores contribuintes, com a inserção de perfis oriundos de **condenados** (N=15.701), juntamente com a Polícia Civil de Minas Gerais (N=15.759), em cumprimento à Lei Federal nº 12.654/2012.

Com a entrada em vigor da lei supramencionada, tornou-se obrigatória a identificação do perfil genético de condenados por crime doloso, com violência de natureza grave contra a pessoa, como homicídio, roubo seguido de morte, sequestro e estupro.



9 Previdência dos Servidores Públicos do Estado

9.1 Considerações iniciais

O sistema previdenciário do Estado de Pernambuco, conforme historiado na página eletrônica da FUNAPE¹, tem suas reminiscências mais antigas datadas ainda do período provincial, no século XIX, por ocasião da Lei nº 122/1895, que criou o Montepio, passando por outros disciplinamentos no século XX, que instituíram e modificaram o extinto Instituto de Previdência dos Servidores do Estado – IPSEP (Decreto Estadual nº 124/1938, Lei Estadual nº 1.570/52 e, por fim, a Lei Estadual nº 7.551/1977), o qual, segundo a mesma página eletrônica, já previa, dentre as receitas do sistema, a de contribuições de segurados neles inscritos.

O conjunto normativo acima e a instituição que geria a previdência decorrente do serviço público estadual vieram a ser substituídos por um novo Sistema de Previdência no estado, advindo inicialmente da Lei Complementar Estadual nº 28/2000², que criou a autarquia denominada FUNAPE (Fundação de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco) e autorizou a criação de dois fundos previdenciários – FUNAFIN e FUNAPREV, tendo sido, à ocasião, dado funcionamento imediato ao fundo previdenciário de repartição FUNAFIN.

Mais recentemente, o sistema previdenciário estadual sofreu modificações estruturais a partir da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, de 23/12/2019, a qual promoveu o início de operação do fundo de capitalização FUNAPREV, estabelecendo um marco temporal para o início da segregação de massas previdenciárias no âmbito do Estado de Pernambuco. Este fundo sobreveio logo em seguida à Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, de 12/11/2019, que instituiu a denominada **Nova Reforma da Previdência**, ou Reforma da Previdência de 2019, de caráter nacional.

Destaque-se também que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 abriu a possibilidade de criação de um Sistema de Proteção Social voltado a militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, o que foi, na sequência, concretizado com a Lei Federal nº 13.954/2019, de 16/12/2019, a qual modificou em âmbito nacional o Estatuto dos Militares então em vigor (Lei Federal nº 6.880/1980).

Para a Previdência Estadual, a consequência prática foi a segregação do balanço atuarial e das provisões atuariais aplicadas aos militares do Estado em um Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM, que funciona em paralelo ao sistema de previdência aplicado aos servidores civis estaduais (submetidos ao FUNAFIN ou, a depender da data de posse, ao FUNAPREV). Com tal reformulação, tem-se que a autarquia estadual FUNAPE, além de administrar os fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, cuja gestão foi atribuída a si quando de sua criação, passou também, a partir de 2021, a gerir o Fundo do Sistema de Proteção dos Militares, sistema esse que

¹ <https://www.funape.pe.gov.br/index.php/institucional/historico>

² Dado o quantitativo numeroso de menções, designaremos Constituição Federal por “CF” e Emenda Constitucional Federal por “ECF”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

engloba as contas previdenciárias aplicadas aos militares estaduais (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar).

Diante desse cenário, antes de esmiuçar a análise da situação previdenciária de Pernambuco, é necessário atentar para a contextualização da situação previdenciária do Brasil, tal qual será realizado adiante.

9.1.1 Contextualização nacional

Conforme historiado pelo professor e economista Darcy Francisco³, as reminiscências do Sistema Previdenciário Brasileiro remontam ao século XIX ainda através de antigas Caixas de Socorro, vinculadas, por exemplo, ao sistema de correios e ao das estradas de ferro imperiais (1888), e posteriormente, a partir da década de 1920, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Desse momento até a Constituição Federal de 1988 houve apenas adoção de regime financeiro de repartição em meio aos institutos de previdência. Tanto que, **no setor privado**, as primeiras contribuições verificadas ainda na década de 1920 foram da ordem de 3% sobre os salários (tanto para funcionários quanto para empregadores), sendo elevadas até a década de 1960 para 8%, **à medida que as necessidades de custeio dos benefícios iam demandando tais elevações**. A participação das empresas teve elevação mais acentuada, saindo dos mesmos 3% na origem dos antigos CAPs e IAPs (décadas de 1920 e 1930) para 17,45% em 1981, quando então submetidas ao INPS, e por fim, alcançando os 20% mais a alíquota do seguro desemprego aplicados desde a Constituição de 1988, quando já implantado o sucessor INSS.

No setor público, o primeiro Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei Federal nº 1.711/1952) já previa a aposentadoria de funcionários públicos. Paralelamente, entre as décadas de 1950 e 1960, foram consolidados os principais institutos de previdência estaduais da época, os quais regravam de forma específica os benefícios de aposentadoria e pensão de funcionários dos estados. Já dessa época têm início registros das primeiras contribuições previdenciárias de funcionários públicos estaduais, embora em percentuais bastante divergentes entre si e desatrelados da finalidade de custear folha de inativos e pensionistas do seu ente mantenedor.

A doutrina, em regra, considera que vigorava nesse cenário o regime “premiar” para as aposentadorias dos servidores públicos – estendendo-se tal afirmação ainda até o advento da Lei Federal nº 9717, de 27/11/1998 e da Emenda Constitucional Federal nº 20, de 15/12/1998 – em vista de que até então não havia relação legislativa constituída entre os valores contribuídos pelos servidores ao ente público e a sua alocação direta às aposentadorias concedidas.

A Constituição Federal de 1988 já havia, a esse tempo, definido que haveria dois tipos de regimes de previdência de âmbito nacional: um, aplicado ao setor privado,

³ Disponível em <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Livroprev>. Consulta efetuada em 24/07/2018



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

denominado “Regime Geral da Previdência Social” (RGPS), uno em todo o país, que teve tratamento no seu art. 201; e outro aplicado ao setor público, denominado “Regime Próprio de Previdência Social” (RPPS), em quantitativo plural (um e apenas um RPPS por ente federativo, caso viesse a ser instituído), o que, previsto no parágrafo único do art. 149 do texto original, foi anos depois regulado pela EC 20/1998, vindo a incorporar o art. 40 da Carta Magna.

Se àquela altura os planos previdenciários públicos já possuíam desvinculação em relação ao RGPS no que toca ao teto da base de cálculo e às alíquotas, com o art. 149, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, isso foi reforçado. Tanto assim que os servidores do Estado de Pernambuco contribuíam com 11% dos seus vencimentos integrais em 1988 e passaram, com a migração ao seu substituto FUNAFIN, em 2000, a contribuir com 13,5% destes, inobstante os empregados da iniciativa privada submetidos ao RGPS continuarem a contribuir com 8%, 9% ou 11% de sua remuneração, sob um teto máximo arbitrado pelo RGPS⁴.

A desvinculação entre as alíquotas dos trabalhadores também ocorre entre Regimes Próprios de Previdência, de modo que os servidores da União, entre 2001 e 2013, contribuíram com 11% dos seus vencimentos, sem correspondência percentual aos servidores dos estados da federação. No mesmo período, por exemplo, os servidores do Estado de Pernambuco tiveram retidos 13,5% da mesma base de cálculo.

Necessário historiar também que, entre a edição da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 (Nova Reforma Previdenciária de 2019), houve dois momentos importantes, em 1998 e 2003, de alteração nas regras previdenciárias nacionais.

A **Emenda Constitucional Federal nº 20, de 15/12/1998**, marcou o primeiro registro constitucional de busca de equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias sob uma ótica atuarial. Por essa razão, passou a ser reconhecida na doutrina como a primeira reforma da previdência. O legislador nacional introduziu, para iniciativa privada, o fator previdenciário para cálculo da Renda Mensal Inicial de aposentadorias concedidas pelo RGPS (a regra implantada pelo fator previdenciário é de que, quanto maior a expectativa de vida do aposentado, menor passa a ser renda mensal inicial). Para o setor público, introduziu requisito de idade mínima para aposentação e passou a prever, como norma programática, a necessidade de planejamento dos entes federativos com vistas à criação de futuros regimes de previdência complementar, os quais funcionariam, no ambiente do Setor Público, em paralelo aos regimes próprios.

Em 2003, por meio da **Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19/12/2003**, introduziu-se, no ordenamento jurídico, mais uma reforma da previdência. Dentre as alterações promovidas à ocasião, a principal foi a de estabelecer o cálculo do benefício da aposentadoria dos servidores que ainda não haviam ingressado no serviço público até então com base na média das contribuições e não mais com base no último

⁴ A contribuição patronal, diferentemente, sempre teve base de cálculo coincidente com a remuneração, tanto no RGPS quanto no RPPS, não sendo limitada, em nenhum dos casos, ao teto do RGPS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4dd2-7bfb-dce69c76fa59

salário de contribuição (quebra da regra da integralidade para servidores empossados a partir de então).

A intenção implícita dos regimes de previdência complementar, desde a Emenda Constitucional Federal nº 20/1998, era a de iniciar um processo de aproximação da previdência pública da praticada na iniciativa privada. Para tanto, a previdência própria (do setor público) cumpriria a medida de **segregação de massas previdenciárias**, na qual haveria o desmembramento do seu fundo previdenciário único em dois novos fundos: um destes submetido a regime de capitalização, destinado a servidores que viessem a ser empossados a partir de uma determinada data de corte pré-estabelecida, de forma desvinculada do outro fundo originário, que continuaria submetido a regime financeiro de repartição, e no qual permaneceriam vinculados apenas os servidores empossados anteriormente à data de corte. O primeiro se assemelharia ao RGPS porque teria contribuições calculadas tendo por limite máximo o teto do RGPS. Enquanto isso, o fundo financeiro, com finalidade de exaurimento a médio e longo prazo, seguiria o modelo de contribuições sem limite ao teto do RGPS em razão de seus inscritos já virem descontando acima deste há várias competências.

Como o caráter de tal norma era apenas implícito, o fato é que o legislador nacional não atribuiu à ocasião caráter peremptório à adoção da medida de segregação de massas previdenciárias nem deu prazo fixo para a implantação de regime de previdência complementar.

Diversos entes federativos, contudo, baseados em estudos atuariais que já apontavam tendências de déficits progressivos de previdência pública, implantaram a segregação de massas previdenciárias no período compreendido entre as Emendas Constitucionais Federais nº 20/1998 e 103/2019, dentre os quais destacamos o Município do Recife, em 2001, e a União, em 2013. O Estado de Pernambuco, diferentemente, somente o fez em 01/04/2020, após a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 acima referida.

Relativamente a esta **Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12/11/2019**, verificaram-se mudanças significativas no regramento previdenciário nacional, dentre as quais se destacam:

- a) a junção das espécies de aposentadorias por idade e de aposentadorias por tempo de contribuição em um único tipo (aposentadorias programadas, com os dois requisitos: temporal e tempo de contribuição, cumulativos);
- b) a elevação da idade mínima de aposentadoria (de 60 para 65 anos de idade para homem; e de 55 para 62 para mulheres), sendo aplicadas sobre esta nova norma cinco regras de transição;
- c) a limitação do acúmulo de pensões deixadas ao cônjuge sobrevivente e aplicação de cortes quando acumuladas pensões ou estas com aposentadorias num único beneficiário, válida para óbitos ocorridos já a partir de 13/11/2019 (sem qualquer regra de transição);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

d) no ambiente do setor público, a obrigatoriedade de implantação de regime de previdência complementar, por todos os entes da federação, num prazo programado de dois anos, após a sua promulgação (estendido até 2022, após a Portaria MTP nº 905, de 09/12/2021).

As alíquotas de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada passaram, a partir do texto da Reforma, a incidir de forma progressiva e escalonada (sobre faixas salariais), até a alíquota máxima de 14%, mantendo a isenção para remunerações acima do teto do RGPS. Como a tabela de salário de contribuição e de benefícios do RGPS é atualizada anualmente, o regramento acima, quando visto a valores de 2021 (teto do RGPS de R\$ 6.433,57) é abaixo demonstrado:

Valor da contribuição mensal sobre as faixas salariais - RGPS

Faixa salarial	Alíquota base	Contribuição adicionada por faixa
Até R\$ 1.100,00	7,5%	até R\$ 82,50
entre R\$ 1.100,01 e R\$ 2.203,48	9,0%	até R\$ 99,31
entre R\$ 2.203,49 até R\$ 3.305,22	12,0%	até R\$ 132,21
entre R\$ 3.305,23 até R\$ 6.433,57	14,0%	até R\$ 437,97
Total máximo da contribuição (soma das contribuições por faixa)		R\$ 751,99

Fonte: Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, art. 28, §§ 1º e 2º.

Nota: Valores referentes ao ano-base 2021.

Por consequência, o valor máximo de contribuição mensal suportada pelos contribuintes do RGPS, no ano de 2021, se limitou ao montante de R\$ 751,99, o que permite afirmar que a alíquota efetiva máxima para tais contribuintes é de 11,69%, percentual obtido do confronto entre o valor da contribuição máximo de R\$ 751,99 e o salário de contribuição máximo vigente no exercício, de R\$ 6.433,57.

Já para os servidores públicos da União foi definido regramento específico, que parte das alíquotas vigentes da tabela acima, para remunerações até o teto do RGPS, e prossegue mediante novas alíquotas, também progressivas, para rendimentos superiores ao referido teto, conforme tabela a seguir, válida para o ano de 2021 sob análise:

Faixa salarial	Alíquota incidente
até R\$ 1.100 (salário mínimo)	7,5%
de R\$ 1.100,01 até R\$ 2.203,48	9%
de R\$ 2.203,49 até R\$ 3.305,22	12%
de R\$ 3.305,23 até R\$ 6.433,57	14%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Faixa salarial	Alíquota incidente
de R\$ 6.433,58 até R\$ 11.017,42	14,5%
de R\$ 11.017,43 até R\$ 22.034,83	16,5%
de R\$ 22.034,84 até R\$ 42.967,92	19%
a partir de R\$ 42.967,93	22%

Fonte: ECF nº 103/2019, art. 11, § 1º. Valores referentes ao ano-base 2021.

O regime acima implantado pela Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 deu um caráter de progressividade à contribuição previdenciária de todos os trabalhadores brasileiros. Da tabela acima, por exemplo, impõe-se verificar que um servidor público federal que tenha percebido em 2021 o teto da remuneração estabelecido pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, equivalente ali a 6,68 vezes o teto do RGPS (R\$ 42.967,93), contribuiu mensalmente no valor de R\$ 7.211,81, a uma alíquota efetiva, neste caso, de 16,78%, que equivale a 9,59 vezes a contribuição de pessoa física inscrita no RGPS que tenha contribuído sobre este teto do RGPS.

Deve-se ressaltar que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 não compeliu a aplicação das alíquotas acima ilustradas de imediato aos demais regimes próprios de previdência social instalados no país (dos estados, do Distrito Federal e dos municípios). Em seu lugar, a Emenda possibilitou que estes entes definissem, através de legislação local, alíquotas e faixas salariais próprias, idênticas ou não àquelas do quadro acima reproduzido.

Importante destacar que, apesar de conter diversas medidas que permitiram redução imediata de resultados previdenciários anuais a entes federativos e de seus déficits atuariais, a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 deixou de determinar a adoção de medidas de segregação de massas previdenciárias pelos mesmos, também silenciando quanto à adoção de alíquotas uniformes aos regimes próprios de previdência, similares às imputadas à União, definindo apenas que os regimes de previdência complementar deveriam ser implantados no prazo de dois anos (postergado para 2022 pela Portaria MTP nº 05/2021). A ausência de tais comandos, na prática, possibilitou que estados continuassem a postergar medidas de saneamento de utilidade de redução de seus déficits atuariais.

Como resultado dessa permissiva, o Estado de Pernambuco, apesar de haver introduzido a medida de segregação de massas previdenciárias, dando início à operacionalização do FUNAPREV, **modificou legislação interna com vistas a não mais limitar a base de cálculo dos inscritos neste fundo de regime de capitalização ao teto do RGPS**, ampliando esta base de cálculo até a integralidade de sua remuneração, conforme adiante será pormenorizado. É possível que o fato acima dê margem à coexistência de dois grupos de servidores vinculados ao FUNAPREV, quando da implantação do Regime de Previdência Complementar (RPC): um sem qualquer expectativa de aposentadoria futura em valor superior ao teto do RGPS,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

composto por servidores que ingressarem ao FUNAPREV após a implantação deste RPC, e outro, com possibilidades de renda mensal inicial de aposentadoria superior a este teto, porque composto de servidores que, embora já tenham ingressado no FUNAPREV, permanecerão contribuindo sem observar como limite máximo de base de cálculo desta contribuição o teto do RGPS.

Outra mudança significativa e de base estrutural propiciada pela Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 foi a permissão de criação de um Sistema de Proteção Social a militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, concretizada logo em seguida pela Lei Federal nº 13.954/2019, **que, legislando sobre relações previdenciárias nacionais (União e Estados), sinalizou a supressão da característica de “Previdência” da relação entre ente governamental e seu corpo de militares, embora mantida a contribuição dos militares em atividade, a extensão de sua obrigação para inativos e a manutenção de proventos quando da sua inatividade, denominada ali como pensão militar.** Os efeitos da modificação da titulação aplicada a essa relação (de Previdência para Sistema de Proteção Militar) são melhor visualizados no item 9.1.4 e no 9.3.2, que trata da análise atuarial do sistema estadual.

9.1.2 O Sistema Estadual de Previdência a partir da operação do FUNAPREV

Viu-se, inicialmente, que o sistema previdenciário do Estado de Pernambuco atual é sedimentado com base na Lei Complementar Estadual nº 28/2000 (que criou a autarquia FUNAPE e autorizou o funcionamento do FUNAFIN e do FUNAPREV, dando início, de imediato, ao funcionamento do FUNAFIN), com redação atualizada em diversos dispositivos pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, que definiu a data de 01/04/2020 como marco inaugural da operacionalização do fundo de capitalização FUNAPREV, promovendo, por consequência, a separação de contingentes e de massas previdenciárias entre antigos servidores e os que viessem a tomar posse a partir desta data.

Passaram, então, a coexistir o FUNAPREV – fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de capitalização, e o FUNAFIN – que permanece funcionando sob o regime financeiro de repartição.

Necessário aqui discorrer sobre a conceituação dos diferentes regimes financeiros aplicados a estes fundos previdenciários estaduais.

No **regime financeiro de capitalização**, a arrecadação de contribuições passa a servir como ativo patrimonial (um bem) a ser gerido mediante política de investimentos com vistas à garantia de aposentadoria do grupo de servidores que efetivou a contribuição, e não mais para custeio dos atuais aposentados e pensionistas. Diferentemente disso, no **regime financeiro de repartição**, as contribuições permanecem financiando a folha de inativos e pensionistas do presente, atuando o ente federativo como garantia no adimplemento da folha de inativos e pensionistas na hipótese de insuficiência de recursos arrecadados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O dispositivo estadual que disciplina a **base de cálculo** das contribuições dos fundos supracitados permanece sendo o art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, notadamente em seus incisos I a IV. A redação de tais normas foi atualizada, em 2019, logo após a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, através da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, a qual modificou a previsão contida no inciso III, do art. 70, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, de forma a permitir bases de cálculos amplas para servidores ingressos ao recém-criado FUNAPREV, conforme cotejo de redação abaixo reproduzido:

Lei Complementar Estadual nº 28/2000.

(redação anterior, dada pela Lei Complementar Estadual nº 258/2013)

Art. 70. A base de cálculo das contribuições dos segurados e pensionistas para os fundos criados por esta Lei Complementar será:

I e II – omissis

III – no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, **o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal.** (grifos nossos)

(redação atual, dada pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019).

Art. 70. A base de cálculo das contribuições dos segurados e pensionistas para os fundos criados por esta Lei Complementar será:

I e II – omissis;

III - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, o montante de que trata o inciso I para aqueles que ingressarem no serviço público do Estado antes do início do funcionamento do regime de previdência complementar estadual. (NR)

IV - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, de que cuida o art. 201 da Constituição Federal, para aqueles que ingressarem no serviço público do Estado a partir do início do funcionamento do regime de previdência complementar estadual. (grifos nossos)

Como visto, o início da operacionalização do FUNAPREV foi desacompanhado da previsão de que as contribuições dos seus inscritos iriam ser limitadas ao teto do RGPS, o que, agora, passa a ter previsão de regramento apenas para inscritos após a criação do regime de previdência complementar, cuja implantação tem previsão para 30 de junho de 2022, conforme previsto no art. 5º-B, § 3º, inciso II, da Portaria MPS nº 204/2008, acrescido pelo art. 1º da Portaria MTP nº 905/2021.

Se por um lado essa mudança de perspectiva contorna uma perda de arrecadação (de pequena monta) no exercício⁵, por outro mantém a ausência de

⁵ A arrecadação de contribuições do FUNAPREV em 2020 foi de R\$ 16,1 milhões. Se houvesse base de cálculo contida ao teto do RGPS, estima-se que essa arrecadação teria sido ainda superior a R\$ 15 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

saneamento de déficit atuarial decorrente de esforço do estado. A leitura conjunta dos incisos III e IV do art. 70, da forma aprovada pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, cria dois blocos de servidores dentro do recém-implantado FUNAPREV: um de servidores com expectativas de benefícios mensais futuros não limitados ao teto do RGPS (porque iniciaram contribuindo acima deste limite) e outro, de servidores sem tal expectativa, que virão a tomar posse após implantado o regime de previdência complementar no estado.

Vê-se que o fato mais reprovável, quanto ao saneamento de déficits atuariais na Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, foi a ausência de norma que obrigue os entes federativos a limitarem sua base de cálculo da contribuição para servidores ingressos já no regime de capitalização ao teto do RGPS, ao menos enquanto não regulamentado o fundo de previdência de capitalização internamente. Por sua vez, em relação ao estado, enxergamos reprovabilidade na modificação da previsão de funcionamento do FUNAPREV de modo a permitir a formação de grupos atuariais antagônicos dentro deste novo fundo previdenciário, contrariando o modelo delineado ainda no ano de 2000, por estudos contratados àquele momento junto a Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Assim, não enxergamos coerência atuarial para cobrança de contribuições previdenciárias de servidor público inscrito no FUNAPREV sobre base de cálculo superior ao teto do RGPS, haja vista que, desde o início, tal fundo foi concebido sob a perspectiva de não garantir benefícios previdenciários de valor acima desse teto. A redação aplicada ao inciso III do art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 abre precedente de possíveis concessões de benefício sem o cumprimento de tal premissa.

De todo modo, espera-se que a segregação de massas previdenciárias implantada desde a data de 01/04/2020 permita ao estado oferecer, gradativamente, estimativas e projeções futuras mais próximas da realidade em comparação ao cenário anterior à sua implementação.

9.1.3 A implantação de novas alíquotas e aguardo de regramento para concessão de novas aposentadorias

No que tange a **alíquotas**, tem-se que estas vem sendo majoradas desde a substituição do antigo IPSEP pela autarquia FUNAPE, que deu início ao FUNAFIN, em 2000, e apenas previu a implantação do FUNAPREV, deflagrada somente em 2020.

O início da operacionalização do FUNAPREV em 01/04/2020, por sua vez, foi acompanhado pela majoração de alíquotas previdenciárias – do servidor e patronal, para 14% e 28%, respectivamente.

Para contextualizar, deve-se historiar as alíquotas aplicadas no âmbito do Estado de Pernambuco desde a promulgação da Constituição Estadual de 1989 até a atualidade:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Período	Instituto de Previdência	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
de 1990 até abril/2000	IPSEP	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	FUNAPE	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010	FUNAPE	13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020	FUNAPE	13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	FUNAPE	14%	28%	42%

Fonte: Leis Complementares Estaduais nº 28/2000 e 423/2019.

Deve-se reportar, desde já, que as elevações de alíquotas aplicadas para fins de cálculo da contribuição patronal, após a implantação do FUNAFIN, ocorridas em maio/2005 e maio/2010, culminaram apenas por refrear por alguns exercícios o crescimento do déficit previdenciário anual, **em razão de terem sido desacompanhadas de medidas adicionais de contenção de déficit atuarial, como será retratado no item 9.4.**

Quanto a isso, tem-se que a Lei Complementar Estadual nº 423/2019, ao estender a base de cálculo do FUNAPREV além do limite do RGPS, culminou postergando, **mais uma vez**, o início efetivo de processo de contenção do déficit atuarial. Da mesma forma, até aqui, a legislação estadual ainda não disciplina, como lhe é possibilitado desde a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, um novo regramento para concessão de aposentadorias no que tange à idade mínima para sua concessão.

Apenas a título de exemplo, tem-se que recentemente o município do Recife-PE, cujo processo de transição entre fundo de repartição e de capitalização foi implantado em 2001, aprovou o PLC nº 01/2021, que fixou as idades mínimas para concessão de aposentadoria para os servidores estatutários daquele município, tendo sido definidas as idades de 64 anos para homem e de 61 anos para as mulheres, respeitadas regras de transição nele previstas para aqueles com cumprimento de requisito próximo ao tempo da aprovação.

A agilidade na definição de um novo regramento de requisitos de aposentadoria tem a finalidade de reduzir o tamanho da necessidade de contribuições extraordinárias, previstas na Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, quando chegar o momento mais crítico do período de transição previsto entre regimes de repartição e de capitalização.

Em termos práticos, as modificações perpetradas pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019 tiveram efeito direto na arrecadação de receitas do sistema. O efeito acima retratado de alívio momentâneo também havia sido verificado nas elevações de alíquotas desacompanhadas de modificações estruturais de maio/2005 e maio/2010, não tendo, contudo, se sustentado na sequência. No atual estágio do sistema previdenciário estadual, a medida estruturadora que poderia iniciar o saneamento do déficit atuarial seria a definição de novo regramento de concessão dos benefícios, com novas idades mínimas, sem prejuízo da limitação da base de cálculo do FUNAPREV ao teto do RGPS anteriormente comentada, por ocasião, espera-se, da implantação do regime de previdência complementar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O novo regramento de idade mínima, quando implantado, deverá impactar o cálculo atuarial do segmento de Aposentadorias a Conceder, vez que este, até o momento, não teve alteração significativa advinda da Reforma da Previdência de 2019.

Até o momento, as principais alterações para a gestão atuarial do Sistema de Previdência Estadual não residem no custo atuarial do grupo “Aposentadorias a Conceder”, mas sim no de “Pensões a Conceder”, em razão da vigência imediata dos arts. 23 e 24 da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, os quais, respectivamente, reduziram significativamente a provisão dos entes federativos sobre valores de pensões a serem concedidas e limitaram drasticamente o acúmulo de benefícios desta natureza com outras pensões/aposentadorias. Sem entrar no mérito da constitucionalidade destas alterações, sobretudo a promovida pelo art. 24, o fato é que a ausência de previsão de qualquer regra de transição neste caso já promoveu ganhos atuariais imediatos (desde 13/11/2019) a todos os institutos de previdência instalados no país.

Portanto, a alteração mais substancial efetuada pela legislação estadual após a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 até o momento, notadamente pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, foi a elevação de alíquotas uniformemente aplicada no âmbito do serviço público estadual, de 13,5% para 14% (servidor) e de 27% para 28% (patronal), a partir da competência agosto/2020.

Diante do histórico recente de ineficácia de contenção de déficit atuarial pela simples majoração de alíquotas desacompanhadas de medidas efetivas de contenção do déficit atuarial, **é recomendável que o estado enseje esforços efetivos no sentido de definir com agilidade um novo regramento de concessão de aposentadorias, de forma a cumprir a previsão delineada pelo § 6º, do art. 9º, da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019.**

9.1.4 A retirada do atributo previdenciário à relação entre Estados e seus militares, e o efeito atuarial decorrente

Como fenômeno mais recente de afetação às contas previdenciárias do estado, destaque-se a modificação legislativa proporcionada pela Lei Federal nº 13.954/2019, que instituiu, após autorização da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, o Sistema de Proteção Social dos Militares, que foi assim definido:

Art. 50-A da Lei 6.880/1980 (incluído pela Lei 13.954/2019). O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas.

A mesma Lei Federal nº 13.954/2019 instituiu também normas que afetam a relação obrigacional, de natureza previdenciária, entre estados da federação e seus militares, o que é visto notadamente no parágrafo único do art. 24-E, que assim estabeleceu:

Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (grifo nosso).

Apesar da permissiva de regulação pelos Estados contida no art. 24-E acima, a Lei Federal nº 13.954/2019 fixou outras normas gerais a serem seguidas por estes em sua margem de legislação, dentre as quais se destacam as regras de passagem para a inatividade e a nova titulação geral de Sistema de Proteção Social (e não mais de Previdência) nas relações entre esses estados e seus militares.

Uma análise preliminar deste Sistema de Proteção Social indica que ele passou assim a ser denominado visando a conferir prerrogativas diferenciadas a militares, como a integralidade e a paridade dos proventos de aposentadoria ante os servidores em atividade (art. 24-A da Lei Federal nº 13.954/2019), as quais não são mais garantidas a servidores públicos civis, e possibilidade de passagem para a inatividade com o cumprimento apenas do requisito de tempo de serviço, no caso de 35 anos para quem já estava inscrito na data da lei (art. 24-G)⁶, quando para o servidor civil e aos filiados do RGPS é necessário o cumprimento cumulativo de **tempo de contribuição com a idade mínima para sua aposentação**.

A fim de conferir distanciamento para a nova qualificação de “sistema de proteção social” frente à dos sistemas previdenciários dos quais o SPSM foi destacado, a Lei Federal nº 13.954/2019 suprimiu a titulação “previdenciária” da relação entre a União e os oficiais das Forças Armadas (tidos como militares federais), avançando também sobre as relações entre os militares estaduais e seus respectivos Entes Governamentais (estados da federação). A base de financiamento deste Sistema de Proteção Social sofreu modificação quando cotejada à dinâmica previdenciária consolidada anteriormente, na qual, além das contribuições dos militares em atividade, havia também contribuições efetuadas regularmente pelos estados (contribuições patronais) incidentes sobre a remuneração deste. Com o SPSM, a base de financiamento passou a se limitar à contribuição dos inscritos, assim entendidos os militares, quer da ativa, quer inativos ou pensionistas, **não mais sendo alimentada por contribuições patronais pelos estados**, em decorrência de ausência de expressa menção no art. 24-C da Lei Federal nº 13.954/2019.

A uma visão meramente de fluxo de caixa, a supressão de contribuições patronais até transparece não haver promovido diferenças significativas para os estados. Isso porque as contribuições patronais não eram suficientes a promover equilíbrio financeiro (receitas e despesas) do sistema, de modo que, com o SPSM, o total anual que antes era processado como contribuição patronal passou a ser aglutinado ao que antes era tido por prejuízo anual do sistema.

⁶ Houve, em contrapartida, redução de direitos e benefícios antes assegurados, o que é visto na elevação para 35 anos para os que se encontrassem inscritos. Também houve supressão de direitos, como a limitação da condição de dependente de militar, antes ampla, e após a lei, limitada a cônjuge, companheiro (a) e filho até 21 anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Outra norma contida na mesma Lei Federal nº 13.954/2019 (§ 1º do art. 24-C) não enseja ser tratada como “norma nova”, vez que ela apenas ressalta que os valores arcados pelos estados para cobertura de insuficiências financeiras (que não se confundem com contribuições patronais) não possuem característica contributiva, fato que já é pacificado nacionalmente desde a Norma Técnica STN nº 633/2011.

A grande inovação da Lei Federal nº 13.954/2019, absorvida no estado pela Lei Complementar Estadual nº 460/2021, foi exatamente essa ausência de previsão expressa de contribuições patronais incidente sobre a folha de salários de militares em atividade, sendo o fato que mais culmina acarretando mudança na forma de financiamento do sistema militar dos estados. De fato, tal modificação opera mudança de titulação (atributo) a uma parcela significativa de valores arcados pelo estado anualmente (de “contribuição patronal” para “prejuízo do sistema”). O quadro abaixo indica os meios de financiamento utilizados pelo Estado de Pernambuco para custeio de sua folha de inativos e pensionistas militares do estado em 2019 e em 2020 (antes da modificação, portanto), **e o novo financiamento vigente a partir de 2021.**

Em R\$

Denominação	2019	2020	2021
Receitas de Contribuições dos Militares em atividade	217.775.429,44	124.305.872,78	151.390.358,46
Receitas de Contribuições Patronais sobre a folha de salários de militares em atividade *	406.779.641,50	395.386.626,43	0,00
Receitas de Contribuições dos Militares Inativos e de Pensionistas de Militares	47.655.276,90	162.292.801,93	201.909.823,32
Total Receitas	672.210.347,84	681.985.301,14	353.300.181,78
Total da folha de inativos e pensionistas militares	1.691.167.192,79	1.825.089.220,79	1.948.592.687,80
Prejuízo no setor militar (anual)	-1.018.956.844,95	-1.143.103.919,65	-1.595.292.506,02

Fonte: e-Fisco 2019-2021. Razão das contas de receitas: conta contábil 621210000 e contas correntes 1218051 (militares da ativa); 1218052 + 1218053 (militares inativos e pensionistas) 721807 (contribuições patronais). Razão das contas de despesas: conta contábil 622130300 e contas correntes 31900121, 31900126, 31900302 31900304.

Nota (*): As Demonstrações de Receitas e Despesas Previdenciárias do estado relativas aos exercícios de 2020 e 2021 trazem como receitas decorrentes de contribuições patronais geradas pelo segmento militar valores de R\$ 365,37 milhões e R\$ 382,97 milhões. O quadro acima ajusta tais valores depois de verificado que a parcela de R\$ 30.010.101,68 (R\$ 30,01 milhões) de contribuições patronais, competência dez/2020, foi processada em atraso, como DEA em janeiro/2021.

Vê-se que o efeito financeiro central advindo da modificação das regras das contas previdenciárias do setor militar foi o crescimento do valor reconhecido como resultado negativo do sistema, dada a ausência de contribuições patronais a partir da modificação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Isso porque até a edição da Lei Federal nº 13.954/2019, os Estados aportavam uma contribuição patronal incidente sobre a folha de salários, à semelhança do que permanece ocorrendo na relação previdenciária mantida junto aos **servidores públicos civis** (como também ocorre na União). Depois de apurados os totais de receitas de contribuições auferidas dos servidores, **a estas eram adicionadas as contribuições previdenciárias do empregador (contribuição patronal normal)**, bem como as demais receitas do sistema, a exemplo da receita de compensação previdenciária entre Institutos. Ao final desse “apurado”, o ente realizava o cotejo entre o total aí arrecadado e o total necessário para pagamento de sua folha de inativos e pensionistas, arcando com o “prejuízo” nessa conta, denominado genericamente reconhecido como a perda (o prejuízo financeiro) anual do sistema.

Quando verificada a nova metodologia implantada para o SPSM, vê-se que, quando a Lei Federal nº 13.954/2019 silencia quanto a contribuições patronais (no que transparece desautorizá-las), ela está, de forma indireta, determinando **o reconhecimento de um prejuízo do sistema maior do que o admitido no cenário anterior**, bem como superior, proporcionalmente, ao que é reconhecido no sistema previdenciário aplicado aos servidores civis.

Vejamos essa realidade a partir de algumas **verificações adicionais obtidas do quadro anterior**.

Houve, num primeiro momento (entre 2019 e 2020), diminuição da arrecadação do estado relativamente a militares em atividade, que pode ser atribuído à redução da alíquota de 13,5% vigente em 2019 para 9,5% em 2020. Em 2021, diante de nova alíquota (de 10,5%), nota-se uma recuperação, proporcional a esta elevação de alíquota.

De todo modo, verificou-se, desde o início (na transição entre 2019 e 2020), uma ampliação da base contributiva no tocante às pessoas físicas vinculadas ao sistema militar, vez que todos os aposentados e pensionistas nele inscritos passaram a contribuir para o sistema quando anteriormente **apenas os que ganhavam valor superior ao teto do RGPS contribuía**m (a contribuição era calculada apenas sobre o que excedia a esse teto). A ampliação da base contributiva também foi verificada em informações obtidas junto à FUNAPE, em reunião ocorrida na Contadoria Geral do Estado, em 14/06/2022, segundo a qual um número maior de rubricas de vantagens dos militares em atividade passou a compor a base de cálculo da contribuição do militar, quando comparada ao universo de vantagens submetidas à base de cálculo na sistemática anterior.

Como resultado, no comparativo entre 2019 e 2021, houve aumento da receita do sistema perante contribuintes pessoas físicas, contrabalançada por uma supressão de receita de origem patronal, supressão essa em montante mais significativo que aquela primeira elevação. Logo, o resultado negativo admitido pelo Estado para o setor militar (intitulado no demonstrativo agora como “Resultado Associado às Pensões e Inativos Militares”) foi, em valor absoluto, consideravelmente agravado com a nova metodologia da Lei Federal nº 13.954/2019. No caso concreto do Estado de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Pernambuco, acima trazido, esse resultado negativo (perda anual financeira do sistema) saiu de R\$ 1,14 bilhão, em 2020, para R\$ 1,59 bilhão em 2021.

Perceba-se que esse agravamento do resultado negativo ocorreu mesmo diante de alterações pouco significativas no valor total da folha de inativos entre 2020 e 2021, bem como em pouca variação na arrecadação do sistema relativamente às contribuições vertidas por pessoas físicas vinculadas ao SPSM no mesmo período, sendo o agravamento do resultado negativo reflexo direto do fato de que o montante de contribuições patronais devidas pelo empregador (Estado de Pernambuco) até 2020, de cerca de R\$ 400 milhões anuais, ao deixar de existir, **culminou agravando o tamanho da “perda previdenciária” do sistema, que por imposição legal, é arcada pelo próprio estado**, vindo a acentuar o que é reconhecido como “insuficiência financeira do sistema”.

Pode-se advogar aí que a supressão da contribuição patronal teve efeito matemático nulo ou desprezível para as contas do estado, vez que tanto esta quanto os recursos necessários à cobertura da perda anual eram, igualmente, de responsabilidade do ente federativo.

Note-se, todavia, que a mudança **traz prejuízo interpretativo relativo ao “custo do sistema”** e à comparabilidade com outros dados atuariais do estado, já que o sistema previdenciário dos servidores civis, diferentemente deste Novo Sistema de Proteção Social dos Militares é embasado, como a grande maioria dos sistemas previdenciários mundiais, **em dois grandes blocos de contribuições: o de pessoas físicas a ele filiadas e o de contribuições dos respectivos empregadores**, enquanto o novo Sistema de Proteção Social prevê apenas um dos blocos de contribuições (o das pessoas físicas), **sendo desassistido formalmente de receita de contribuição patronal**. Em consequência, a comparabilidade entre as contas do Sistema de Proteção Social com as do sistema previdenciário aplicado aos servidores civis (FUNAFIN) passou a ser prejudicada em todo o país após a Lei Federal 13.954/2019, e aqui no estado com o advento da Lei Complementar 460/2021, haja vista que o primeiro perdeu receitas consideráveis que ainda são existentes no segundo (as receitas de contribuições patronais).

De fato, a alteração súbita de ordem de grandeza de resultado negativo do setor militar (de R\$ 1,14 bilhão para R\$ 1,59 bilhão) poderá gerar interpretações equivocadas pelos meios de comunicação e pela coletividade que, a uma análise superficial, provavelmente apontará perdas anuais do setor a partir de 2021 desacompanhadas da ressalva de que o sistema deixou de enxergar receitas de contribuições patronais anuais de considerável montante (R\$ 400 milhões) a partir de 2021.

Frise-se que, embora tenha perdido a titulação de “previdenciária”, a relação obrigacional havida entre Estado e seus militares mantém algumas das características essenciais a tal, como a contribuição de pessoas físicas a ele vinculadas, **inclusive com ampliação da base contributiva entre estas a partir da Lei Federal nº 13.954/2019**, e o fato inescusável de que os proventos pagos pelo Poder Público ao Militar, quando de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

sua passagem para a inatividade, são em razão de **período anterior de atividade e de contribuição**, características essas que inequivocadamente se prendem a sistemas previdenciários, independentemente de a titulação atribuída ao sistema (de “proteção”, de “resguardo” etc) e ao rendimento do inativo ser de “provento militar” “soldo de inativo”, ou, como utilizado na legislação federal, de “pensão militar”.

Tem-se, então, situação em que, embora as contas de provisão de longo prazo do setor militar do Estado não devam mais, por força de lei, ter a titulação de “previdenciárias”, estas continuam demandando análises atuariais similares às efetuadas em relação aos servidores civis, diante da manutenção da responsabilidade do Estado como “garante” da folha de inativos e pensionistas.

9.2 Análise financeira do RPPS/PE e do SPSM

Como verificado no item anterior, a nova titulação aplicada às contas previdenciárias do setor militar do estado a partir da Lei Federal nº 13.954/2019 e da Lei Complementar Estadual nº 460/2021 (de sistema de proteção social dos militares) demanda uma análise atuarial paralela relativamente às contas correspondentes do setor civil, permanecendo agora apenas estas admitidas pela legislação federal como “previdenciárias”.

Feito esse preâmbulo, cabe-nos retratar, a partir de agora, a **situação financeira** atual do FUNAFIN e do FUNAPREV, como previdenciária, e à parte a situação do Sistema de Proteção Social aplicado aos militares do estado.

Os resultados anuais do FUNAFIN, FUNAPREV e do Sistema de Proteção Social dos Militares de PE

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 prevê, em seu art. 53, inciso II, a apresentação, pelos entes governamentais, do Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias⁷.

Com o advento da Lei Federal nº 13.954/2019, que passa a intitular de Sistema de Proteção Social o vínculo havido entre os Estados e seus Militares (integrantes das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros), a STN, por ocasião da edição da 11ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (item 03.04.05.02), concebeu demonstrativo para as contas do SPSM denominado Demonstrativo das Receitas e Despesas Associadas às Pensões e Inativos Militares, a ser elaborado por estados, que funciona em paralelo ao Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias. Assim procedeu em razão do fato de esta relação, até então abrangida dentre as previdenciárias, demandar acompanhamento permanente.

⁷ O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme artigo 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Com o advento da Lei Complementar Federal nº 13.954/2019, a STN propôs demonstrativo integrado de contas previdenciárias com as equivalentes do setor militar como forma de atender a exigência legal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O Estado de Pernambuco, ao publicar um Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias e das Receitas e Despesas Associadas às Pensões e Inativos Militares (doc. 02, p. 351-354), apresentou os dois demonstrativos de forma integrada num único quadro: o Quadro 42 do seu Balanço Geral do Estado.

Por razões meramente sistemáticas, passaremos a designar em 2021 como Resultado Consolidado o que até 2020 era conhecido como Resultado Previdenciário do estado, sendo esse total “consolidado” uma soma dos resultados do FUNAFIN, do SPSM (que demandam a cobertura de prejuízos anuais pelo estado) e do FUNAPREV (que tende a dar “lucro” nos primeiros anos de implantação). Este último é trazido de forma mais externa pelo fato de que seu resultado, “lucrativo” por natureza, não requerer cobertura pelo estado, e sobretudo pelo fato de que tais “lucros” anuais e os recursos aí acumulados serem **indisponíveis ao custeio dos outros fundos**.

Os dados principais dos referidos demonstrativos, referente ao exercício de 2021, serão transcritos a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE e das Receitas e Despesas Associadas às Pensões e a Inativos Militares (em resumo)
RREO – Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II)
Período de Referência: janeiro a dezembro de 2021 valores em R\$

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS RPPS	FUNAFIN (A)	SPSM (B)	SUBTOTAL (C)=A+B	FUNAPREV (D)	TOTAL CONSOLIDADO (E) =C+D
RECEITAS CORRENTES (I)	2.627.946.208,21	382.972.316,48	3.010.918.524,69	40.704.961,33	3.051.623.486,02
Receita de Contribuições dos Segurados	995.965.056,87	352.885.786,04	1.348.850.842,91	19.282.652,89	1.368.133.495,80
Receitas de Contribuições Patronais	1.585.848.839,18	0,00	1.585.848.839,18	19.212.378,10	1.605.061.217,28
Receita Patrimonial	1.717.243,53	0,00	1.717.243,53	2.209.930,34	3.927.173,87
Receita de Serviços	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receitas de Aporte Periódico de Valores Predefinidos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas Correntes	44.415.068,63	30.086.530,44	74.501.599,07	0,00	74.501.599,07
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	39.814.980,14	0,00	39.814.980,14	0,00	39.814.980,14
Demais Receitas Correntes	4.600.088,49	0,00	4.600.088,49	0,00	4.600.088,49
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (III) = (I+II)	2.627.946.208,21	382.972.316,48	3.010.918.524,69	40.704.961,33	3.051.623.486,02
DESPESAS	FUNAFIN (F)	SPSM (G)	SUBTOTAL (H)	FUNAPREV (I)	TOTAL CONSOLIDADO
Benefícios - Civil	4.810.982.237,72	0,00	4.810.982.237,72	0,00	4.810.982.237,72
Aposentadorias	3.725.154.356,10	0,00	3.725.154.356,10	0,00	3.725.154.356,10
Pensões	1.085.827.881,62	0,00	1.085.827.881,62	0,00	1.085.827.881,62
Benefícios - Militar	0,00	1.960.352.264,16	1.960.352.264,16	0,00	1.960.352.264,16
Reformas	0,00	1.523.170.093,14	1.523.170.093,14	0,00	1.523.170.093,14
Pensões	0,00	437.182.171,02	437.182.171,02	0,00	437.182.171,02
Outras Despesas Previdenciárias	3.200.000,00	0,00	3.200.000,00	0,00	3.200.000,00
TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (VI) = (IV + V)	4.814.182.237,72	1.960.352.264,16	6.774.534.501,88	0,00	6.774.534.501,88
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (VII) = (III – VI)	-2.186.236.029,51	-1.577.379.947,68	-3.763.615.977,19	40.704.961,33	-3.722.911.015,86

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Financeiro FUNAFIN e do Fundo Previdenciário FUNAPREV 6º bimestre de 2021/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2021 (doc. 02, p. 351-354)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Análise

Condensados os resultados dos fundos que impõem ao Estado a assunção de uma perda financeira anual, no caso do FUNAFIN e do recém-criado SPSM (que até 2020 fazia parte do FUNAFIN), tem-se que o resultado negativo de R\$ 3,763 bilhões seria 6,81% superior (pior) que o apontado como Resultado Previdenciário de 2020, quando este resultado negativo (também havido da junção entre as contas militar e do FUNAFIN) foi mensurado em 3,523 bilhões, conforme abaixo resumido:

Comparativo do Resultado Consolidado do FUNAFIN e do SPSM

Descrição	2020	2021*
Receitas dos FUNAFIN + SPSM (I)	3.071.315.402,36	3.010.918.524,69
Despesas do FUNAFIN + SPSM (II)	6.593.992.150,41	6.774.534.501,88
Resultado (I - II)	-3.522.676.748,05	-3.763.615.977,19

Nota: Em 2021 não foram incluídas as receitas e despesas do FUNAPREV.

Quando considerada a inflação do período, de 10,06% (IPCA), pode-se concluir que a elevação percentual de 6,81% obtida do comparativo entre valores nominais comporta, de fato, um recuo efetivo, em 2021, deste resultado anual negativo.

A conclusão acima é reforçada quando se percebe que em 2021 o estado deixou de verter para o sistema contribuições patronais incidentes sobre a folha de salários de militares do estado em atividade. Tendo sido verificado que as contribuições patronais nos dois anos anteriores (2019 e 2020) alcançaram valor médio aproximado de R\$ 400 milhões, tem-se que as contribuições patronais, se, à semelhança daqueles anos, fossem processadas em 2021, teriam amenizado o resultado negativo deste exercício de 2021 dos R\$ 3,763 bilhões publicados para algo em torno de R\$ 3,36 bilhões, montante inferior ao que havia sido verificado em 2020, mesmo antes de descontar a inflação do período.

De todo modo, o resultado consolidado negativo do FUNAFIN e SPSM dimensiona em quanto as receitas arrecadadas no exercício pelos fundos submetidos ao regime de repartição (FUNAFIN + SPSM) foram insuficientes ao pagamento do total da folha de inativos e pensionistas no mesmo período. Esse déficit anual obriga o Estado de Pernambuco a utilizar recursos de outras fontes para a cobertura do montante caracterizado como diferença (sem o que iria incorrer em inadimplência no pagamento dessa Folha de Inativos). O valor espelha, então, “o que faltou de recursos” entre aqueles arrecadados pelos fundos submetidos ao regime de repartição estaduais para cobrir a totalidade de seus compromissos.

No cotejo acima, não foi incluído o resultado previdenciário positivo obtido pelo FUNAPREV (R\$ 40,70 milhões), vez que esses recursos, não sendo disponíveis para saneamento de sistemas submetidos a regimes de repartição financeira, alimentam



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

uma reserva financeiro-atuarial disponível apenas para o FUNAPREV. O resultado positivo de 2021 do FUNAPREV, quando somado ao que havia sido obtido em 2020, primeiro ano de sua implantação, bem como a rendimentos já auferidos, já totaliza R\$ 57.276.775,17 (R\$ 57,28 milhões) capitalizados ao final de 2021. A uma visão estritamente financeira, se adicionado o resultado positivo do FUNAPREV aos resultados negativos do FUNAFIN e do SPSM, o resultado negativo apresentado anteriormente de R\$ 3,76 bilhões seria amenizado, sendo dimensionado agora em R\$ 3,72 bilhões. E ainda, adicionalmente, se o critério de 2021 fosse rigorosamente o mesmo que existia em 2020 (no qual havia contribuições patronais sobre remuneração de militares), esse prejuízo anual do Estado, na área, teria caído para algo em torno de R\$ 3,32 bilhões. Reitera-se que esta é uma análise estritamente financeira dos montantes envolvidos no RPPS/PE e no SPSM, sendo importante frisar, novamente, que **os recursos do FUNAPREV não podem ser utilizados para custear o FUNAFIN.**

De qualquer modo, o Resultado Negativo do exercício de 2021, quando confrontado com o de 2020, indica melhora de indicador, visto que em 2020 o Déficit Anual de R\$ 3,506 bilhões representou 12,87% da RCL daquele exercício. Para 2021, se fosse mantida a mesma abrangência de cálculo (ou seja, incluído o segmento militar), o resultado de R\$ 3,763 bilhões corresponderia a 12,01% da RCL deste exercício.

Cumpra apontar também o efeito DOE (Dotação Orçamentária Específica). Na metodologia vigente até 2020, a soma do que todas as UGs do estado processavam a título de Dotação Orçamentária Específica (DOE)⁸ se aproximava do resultado previdenciário negativo do estado⁹. Para o ano de 2021 sob análise, o que se verificou é que houve uma quebra de paradigma em decorrência da Lei Federal nº 13.954/2019 e da Lei Complementar Estadual nº 460/2021, que resultou na ausência de execução orçamentária da DOE no setor militar já para o ano de 2021, de modo que a DOE a partir de 2021 pretende se aproximar do resultado negativo **apenas do grupamento de servidores civis do Estado.**

Nesse novo escopo, era de se esperar que a DOE processada no ano, restrita ao setor estatutário civil, se aproximasse do Resultado Previdenciário negativo aferido pelo FUNAFIN (de R\$ 2,186 bilhões). No entanto, como já visto no capítulo de Gestão Financeira e Patrimonial, o total empenhado e liquidado pelas UGs do estado em 2021 como contribuições previdenciárias complementares (DOE) no setor civil, somou R\$ 2,585 bilhões (sendo, desta vez, cerca de R\$ 400 milhões a mais que o “necessário”). Tem-se que a DOE, que é um instituto de existência apenas local (não é aceito nacionalmente pela STN desde 2011), já é suficiente a dificultar a compreensão da dinâmica financeira do sistema previdenciário estadual. Quando sua execução orçamentária contempla, adicionalmente, significativos afastamentos ante o montante

⁸ Embora a movimentação de recursos necessários para esse procedimento de cobertura tenha natureza extraorçamentária, conforme entendimento demonstrado pela STN, o estado tenta fazer corresponder tal diferença um valor movimentado no exercício entre UGs do estado a título de uma dotação orçamentária (a Dotação Orçamentária Específica), em virtude de conceituação legal aplicada no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000.

⁹ Em 2019 houve diferença entre o total processado como DOE e o resultado previdenciário negativo próximo a R\$ 100 milhões, sendo tal distância elevada para a ordem de grandeza próxima a R\$ 200 milhões em 2020 (dentro de totais anuais de R\$ 3,2 bilhões)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

que espelha o resultado previdenciário negativo de massa previdenciária, sua utilidade prática para o sistema é ainda mais fragilizada.

Com a retirada do mecanismo da DOE das contas do segmento militar a partir de 2021, os dados publicados de receita, despesa e o resultado aferido pelo estado no SPSM apresentam ordem de grandeza que já guardam consistência com a realidade.

O demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, condensado agora com as contas dos militares, passou a ser denominado Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias e das Receitas e Despesas Associadas às Pensões e Inativos Militares, estando presente às páginas 351-354 do Balanço Geral do Estado. Esse demonstrativo informa um total de despesas do estado na área “Previdência” de R\$ 6,74 bilhões, sendo R\$ 4,81 bilhões do segmento civil e R\$ 1,96 bilhão no segmento militar. No e-Fisco, o total militar tem suporte nas classificações de despesa 3.1.90.01.21 e 3.1.90.01.26 (para as aposentadorias de inativos militares); e 3.1.90.03.02 e 3.1.90.03.04 (para as pensões militares), sendo os demais itens de gastos dos elementos de despesa 3.1.90.01 e 3.1.90.03 correlacionados atribuídos ao segmento civil.

Por sua vez, as receitas totais do sistema são identificadas na conta contábil 6.2.1.2.1.00.00, que apontou, para 2021, uma receita total de R\$ 2,63 bilhões atribuída ao FUNAFIN, entre contribuições de servidores (classificação 1.2.1.8.01.X.X.XX), patronais (7.2.1.8.03.X.X.XX) e de compensação obtida junto a outros Institutos de Previdência em atuação no país (1.9.9.0.03.X.X.XX); além de outros R\$ 382,97 milhões vinculados ao SPSM (classificação de receitas 121805).

Vistas de forma segmentada, tem-se, com base no e-Fisco, que as despesas previdenciárias (a folha de inativos e pensionistas) do segmento civil em 2021 observaram elevação de 0,95%, enquanto as vinculadas ao novo SPSM registraram aumento de 7,33%, quando comparadas às equivalentes em 2020. Ambos os percentuais foram inferiores à variação inflacionária medida pelo IPCA.

Para as receitas, verificou-se crescimento tanto no segmento civil (7,32%) quanto no militar (21,78%), sendo o maior percentual no último caso atribuído, em maior razão, à elevação de 9,5% para 10,5% da alíquota de contribuição do servidor militar. Os dados gerais de receita do fundo que atua no segmento militar (SPSM) recuaram significativamente, de R\$ 681,9 milhões, em 2020, para R\$ 382,97 milhões, em 2021, em razão da ausência de processamento, a partir de 2021, das contribuições patronais do setor, como anteriormente discorrido.

Deve-se registrar, por fim, que o resultado negativo verificado em 2021 no FUNAFIN (agora exclusivamente civil) de R\$ 2,186 bilhões foi menos sofrível do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2020, ocasião na qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 3,457 bilhões para o ano de 2021 sob análise¹⁰.

¹⁰ A diferença pode ser atribuída, em maior parte, ao fato de a projeção contar que todos os servidores com requisitos de aposentadoria preenchidos irão requerer a aposentadoria de imediato, o que não se confirma na prática.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Já para o SPSM, a avaliação atuarial ao final de 2020 projetou um prejuízo para 2021 de R\$ 1,485 bilhão, tendo sido observada uma perda efetiva de R\$ 1,577 bilhão para o ano de 2021 sob análise. Nesta projeção do SPSM efetuada ao final de 2020 já deixaram de ser consideradas receitas decorrentes de contribuições patronais vindas do Estado de Pernambuco.

Participação do resultado consolidado anual frente à RCL estadual

Uma informação adicional trazida no Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 34) consiste na relação percentual entre o que se considera “despesa previdenciária líquida” e a RCL do estado. Em termos práticos, essa relação indica “quanto da receita corrente líquida do ente federativo estaria comprometida com o pagamento da sua folha de inativos e pensionistas caso fossem tidas indistintamente como prejuízo as despesas de contribuições patronais e os recursos para cobertura da insuficiência financeira”.

Diante do fato de que o prejuízo previdenciário efetivo é constituído apenas pelos recursos para cobertura financeira (e não a soma desse valor com as contribuições patronais), essa aferição tem aproveitamento relativo, de caráter mais voltado a “comprometimento de caixa” do que sob um critério de “custo do sistema”.

O conceito de despesa previdenciária líquida foi construído a partir de norma hoje revogada contida no § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998 (lei das regras gerais de funcionamento de regimes próprios de previdência), que dispunha que *“entende-se, para os fins desta lei, como despesa líquida a diferença entre a despesa total com inativos e pensionistas dos regimes próprios de servidores públicos e militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados”*. **Note-se que esse índice relativiza o caráter legal da obrigação patronal do ente federativo na avaliação dos dados previdenciários.** De toda forma, ainda é comum aos entes federativos construírem esse índice relacionando essa “despesa previdenciária líquida” às suas respectivas RCL.

Até 2020, a relação entre a despesa previdenciária líquida e a RCL do Estado contemplava dados dos segmentos civil e militar, vindo, nesse espectro, se posicionando em percentual pouco inferior a 20% (19,71% em 2020). Em 2021, com a nova designação de Sistema de Proteção Social relativa às relação obrigacional entre estado e seus militares, introduzida pela Lei Federal 13.954/2019, o cálculo efetuado pelo estado passou a considerar apenas a despesa líquida previdenciária da área civil, o que fez o percentual recuar para 11,97%, conforme a seguir demonstrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Despesa Previdenciária líquida/RCL do RPPS Pernambuco – 2009 a 2021 - Em R\$ milhões

Descrição	Ano						
	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021 ⁽¹⁾
Benefícios (I)	2.108	2.626	3.339	4.243	5.362	6.261	4.814
Contribuições dos segurados (II)	430	583	754	924	1.080	1.243	1.015
Compensação Prev. entre Regimes (III)	10	7	8	11	12	32	40
Outras Receitas Previdenciárias (IV) ⁽²⁾	27	19	21	22	15	9	9
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	1.641	2.017	2.556	3.287	4.254	4.977	3.751
RCL LRF (VI)	10.625	14.553	17.174	19.648	21.512	25.340	31.342
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	15,4%	13,9%	14,9%	16,7%	19,8%	19,6%	11,97%

Fonte: Evolução das Despesas Previdenciárias Líquidas - Balanços Gerais do Estado (2007 a 2021). Doc. 02, p. 33 (BGE 2021).

Notas: (1) A partir do exercício de 2021, as receitas e despesas do SPSM deixaram de ter natureza previdenciária. Todavia, para facilitar a análise das informações na tabela, foram mantidas, para todos os exercícios ali discriminados, as nomenclaturas “Desp. Prev. Líquida”, “Outras Receitas Previdenciárias” e “Desp. Prev. Líq./RCL”, as quais, a rigor, seriam aplicáveis somente às colunas 2009 a 2019.

(2) A linha “Outras Receitas Previdenciárias” do quadro acima engloba linhas “Outras Receitas de Contribuições”, Receitas Patrimoniais (Receitas de Valores Mobiliários) e as Demais Receitas Correntes ilustradas no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE.

A comparabilidade dos dados de 2021 com a série histórica anterior, assim, resta prejudicada. Só é viável comparar o dado de 2021 com o do ano anterior, por exemplo, se for incluída a despesa líquida do SPSM. Assim, se acaso for adicionado o prejuízo anual do setor militar em 2021 (de R\$ 1,577 bilhão), o total da linha “Despesa Previdenciária Líquida” para 2021 passaria a ser admitido como R\$ 5,328 bilhões (e não como R\$ 3.751 bilhões), situação em que o percentual final (Desp prev Líquida / RCL) seria, para fins de comparabilidade com os anos anteriores, passível de “ajuste” para 17%, o que demonstra uma melhora da folga no fluxo de caixa do Estado de Pernambuco quando comparado ao percentual de 19,6% do ano de 2020.

O percentual considerado de 17% acima mencionado informa um recuo no presente exercício após crescimento consolidado na última década (2010 a 2020).

A maior utilidade do quadro acima é, noutro prisma, a de observar o avanço progressivo do percentual “Desp Prev Líquida/RCL” entre 2011 e 2017 em cenário de manutenção de alíquotas e de ausência de segregação de massas previdenciárias, conforme será discorrido no item 9.4 deste Relatório. Neste período, o crescimento da RCL, mesmo significativo e acima da variação inflacionária do período, não foi suficiente para refrear a representatividade da despesa previdenciária líquida, tendo vista o aumento do quantitativo de benefícios previdenciários assumidos pela FUNAPE. Particularmente para 2021, a redução do percentual de comprometimento pode ser justificada pela continuidade de aumento da RCL num cenário pontual de ausência de reajuste, conforme previsto no art. 8º, I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 (proibição válida até 31/12/2021).



9.3 Análise atuarial do RPPS/PE

Além da avaliação financeira, que enfoca a situação de equilíbrio/desequilíbrio momentâneo entre receitas e despesas do estado no que toca a seus fundos previdenciários e similar (SPSM), é necessário nos atermos à análise atuarial requerida pela Lei Federal nº 9.717/1998, cuja periodicidade anual é advertida no art. 3º da Portaria MF nº 464/2018.

Usualmente falando, a análise atuarial aponta em quanto o sistema previdenciário do ente federativo se encontra superavitário ou deficitário em suas perspectivas de arrecadação e desembolso no período futuro nas regras implantadas no tempo presente. A avaliação atuarial efetuada ao final de 2021 pela empresa contratada pelo estado (INOVE) considerou o período de 76 anos.

Tal análise atuarial (efetuada ao final de 2021) contempla agora em um único documento (doc. 28) três avaliações atuariais apartadas, sendo uma para servidores civis vinculados ao FUNAFIN, uma segunda voltada a servidores civis ligados ao FUNAPREV e uma última concentrada na relação do estado com os seus militares, este último grupo vinculado ao novo Sistema de Proteção Social dos Militares, seguindo o comando da Lei Federal nº 13.954/2019, após autorização conferida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, e em parâmetros corroborados pela Lei Complementar Estadual nº 460/2021.

Inicialmente, serão informadas as **hipóteses atuariais** adotadas e as **tábuas biométricas** utilizadas nessas avaliações atuariais. No segundo momento, será analisado o **balanço atuarial**, com os seus componentes de ativo e passivo. Na sequência, serão analisadas as **projeções atuariais das receitas e despesas**, referentes ao período de 2022 a 2096, bem como os **resultados previdenciários anuais**. Em seguida, serão analisados os principais **dados estatísticos da base cadastral** em 31.12.2021.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2021, quando então é aferida a perspectiva de concretização de tal avaliação, especialmente quando comparadas as distorções ocorridas nas últimas avaliações atuariais.

9.3.1 Hipóteses atuariais e tábuas biométricas

As *hipóteses atuariais* constituem o conjunto de valores esperados para os eventos futuros que afetam o Regime de Previdência, como expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, rotatividade de servidores ativos, taxa de inflação futura, taxa atuarial, dentre outros.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Salienta-se que pequenas alterações nas hipóteses atuariais, por incidirem em cálculos projetados para um longo prazo (décadas), podem provocar forte impacto na apuração do custo previdenciário¹¹.

Para algumas hipóteses atuariais, existem imposições normativas para adoção de parâmetros mínimos, conforme atualmente definido na Portaria MF nº 464/2018, a saber:

Art. 15. O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas à situação do plano de benefícios e aderentes às características da massa de beneficiários do regime para o correto dimensionamento dos seus compromissos futuros, obedecidos os *parâmetros mínimos de prudência* estabelecidos nesta Portaria, que poderão ser revistos por instrução normativa da Secretaria de Previdência (grifos nossos).

[...]

Art. 23. A alteração do perfil da massa por *rotatividade* poderá ser considerada desde que observados os seguintes parâmetros:

I - *taxa máxima de 1%* (um por cento) a cada ano de projeção;

[...]

Art. 25. Com relação à hipótese de *taxa real de crescimento* da remuneração ao longo da carreira:

I - será de, *no mínimo, 1%* (um por cento) a cada ano da projeção atuarial;

[...]

Art. 26. A taxa de juros real anual a ser utilizada como taxa de desconto para apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS deverá ter, como limite máximo, **o menor percentual dentre os seguintes**:

I - do valor esperado da rentabilidade futura dos investimentos dos ativos garantidores do RPPS, conforme meta prevista na política anual de investimentos aprovada pelo conselho deliberativo do regime; e

II - da taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média seja o mais próximo à duração do passivo do RPPS.

Art. 27. Deverá ser utilizada, na avaliação atuarial, a taxa de juros parâmetro, considerando a duração do passivo do respectivo plano de benefícios, como hipótese de taxa real de juros, **nas seguintes situações**:

I - instituição ou extinção de RPPS;

II - massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro;

III - Fundo em Repartição; e

¹¹ GUSHIKEN leciona que o *custo previdenciário* do Regime Próprio de Previdência é sempre um valor estimado, cujo cálculo depende de três elementos básicos: 1) base normativa dos benefícios; 2) base atuarial; 3) base cadastral. A primeira, a *base normativa* dos benefícios define as características do fundo previdenciário, isto é, os aspectos relativos aos benefícios que serão oferecidos e as regras de cálculo de cada um, observada a legislação previdenciária. A segunda, a *base atuarial* compreende as *hipóteses atuariais* adotadas para o cálculo do valor futuro dos pagamentos de cada benefício, a exemplo da expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, taxa de inflação futura, expectativa da taxa de juros. A terceira, a *base cadastral* apresenta as características individuais de cada segurado participante, compõem-se de informações, tais como: sexo do servidor - as mulheres têm expectativa de vida maior e requisitos diferenciados para a concessão de benefícios; data de nascimento, data provável da aposentadoria e duração esperada do benefício. GUSHIKEN, Luiz *et al.* **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica**. Coleção Previdência Social, MPAS, n. 17, p.101 -102.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

IV - o RPPS ainda não possui ativos garantidores do plano de benefícios (grifos nossos).

Parágrafo único. Nas hipóteses de que trata este artigo, deverá ser apresentada, no Relatório da Avaliação Atuarial, a análise de sensibilidade do resultado atuarial à variação das taxas de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros de 0% (zero por cento).

Art. 35. A avaliação atuarial deverá computar os *efeitos da compensação financeira* entre os regimes previdenciários, projetando os valores a receber e a pagar pelo RPPS relativos aos benefícios concedidos e a conceder, observados os parâmetros definidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência, cujos critérios e a metodologia utilizados, em perspectiva conservadora para referida estimativa de receitas ou despesas futuras do RPPS, deverão ser demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial.

Daremos destaque aos arts. 26 e 27 acima, em razão de nele estarem contidas as normas sobre taxa de juros a serem aplicadas quando do cálculo dos déficits atuariais.

Para avaliações atuariais efetuadas com data-base de 31/12/2021, a taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média a ser aplicada foi definida pela Portaria SPREV nº 6.132, de 25/05/2021. A referida taxa varia conforme a duração média dos passivos atuariais (intitulada na área previdenciária como “duration”) de cada fundo de previdência. Tendo calculado prazos de duração média de 14,25, 15,30 e 33,89 anos, respectivamente, para o FUNAFIN, SPSM e FUNAPREV, a empresa de atuária chegou a percentuais de 4,80% para o FUNAFIN, 4,62% para o grupo do SPSM, e de 5,02% para o FUNAPREV (doc. 28, pág. 09), conforme reproduzido a seguir.

“Desta forma, considerando a taxa de juros parâmetro de 5,02%, com base na duration do passivo de 33,89 anos, para o FUNAPREV; a taxa de juros parâmetro de 4,80%, com base na duration do passivo de 14,25 anos, para o FUNAFIN; a taxa de juros parâmetro de 4,62%, com base na duration do passivo de 15,30 anos, para os Militares; **a taxa de juros real utilizada como desconto financeiro foi de 4,62% para todos os planos**, inclusive para os Militares.” (grifo nosso)

Verificada a Portaria SPREV nº 6.132/2021, vê-se que o percentual a ser considerado para o grupo dos Militares deveria ter sido de 4,83%, e não 4,62%. Esse equívoco não chegaria a interferir no cálculo do déficit atuarial apresentado ao final de 2021 em razão de que a meta de rentabilidade disposta na Política de Investimentos da FUNAPE foi de 4,62%, sendo tal meta admitida como a taxa a ser aplicada, conforme inciso I do art. 26 da referida Portaria MF nº 464/2018.

No entanto, conforme o FUNAFIN não disponha de ativos garantidores, entendemos que o percentual admitido, nos termos do art. 27 da mesma Portaria MF nº 464/2018, deveria ter sido o de 4,80%, adiante reproduzido:

Art. 27. Deverá ser utilizada, na avaliação atuarial, a taxa de juros parâmetro, considerando a duração do passivo do respectivo plano de benefícios, como hipótese de taxa real de juros, **nas seguintes situações:**

I - instituição ou extinção de RPPS;

II - massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

III - Fundo em Repartição; e

IV - **o RPPS ainda não possui ativos garantidores do plano de benefícios** (grifos nossos).

Na prática, então, foi adotada como taxa única a taxa de 4,62% a.a. para os três fundos de natureza previdenciária quando a legislação aplicável indica, ao que entendemos, que deveria ter sido privilegiada a taxa de juros parâmetro, não havendo admissão, no caso para a meta estipulada pelo FUNAFIN.

Foi identificada ainda divergência, dentro do mesmo documento de avaliação atuarial quanto ao prazo de duração média dos passivos dos três fundos, o que pode ser verificado do confronto entre as páginas 09 e 118 da peça (doc. 28). Um fato que poderia elucidar o ponto de divergência seria a publicação do Demonstrativo de Duração dos Passivos, exigência prevista no art. 11 da Portaria MF nº 464/2018.

Assim, a peça de avaliação atuarial referente aos servidores civis vinculados ao FUNAFIN (doc. 28, p. 48), ao apresentar a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, fez assim constar:

Taxa de Juros Reais: 4,62%;

Taxa de crescimento real de salários: 1,00% a.a.;

Taxa de crescimento real dos benefícios: 0,00% ao ano;

Fator de determinação do valor real dos salários: 100%;

Fator de determinação do valor real dos benefícios: 100%;

Rotatividade: 0,00% a.a.;

Despesa Administrativa: custeada pelo estado;

Fator de Capacidade: 100,00%;

Benefícios a conceder com base na média: corresponde a 67% da última remuneração.

Idade estimada de entrada em aposentadoria programada: Para a hipótese em questão é calculado a elegibilidade do segurado ativo para um benefício programado, com diferimento de 2 anos.

Custo administrativo: custeado diretamente pelo tesouro estadual;

Similarmente, a avaliação atuarial relativa aos servidores civis vinculados ao FUNAPREV (doc. 28, p. 24) apresenta a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, dentre as quais se destacam:

Taxa de juros real: 4,62%

Crescimento salarial: 1,00% a.a.;

Rotatividade: 0,0% a.a (ausência de novos entrados);

Taxa de crescimento real de salários: 1,00% a.a.;

Taxa de crescimento real dos benefícios: 0,00% ao ano;

Fator de Capacidade: 100,00% a.a

Benefícios a conceder com base na média: correspondente a 67% da última remuneração;

Idade de início de contribuição ao regime previdenciário: 25 anos;

Despesa administrativa: custeada pelo estado;

Idade estimada de entrada em aposentadoria programada: para a hipótese em questão é calculado a elegibilidade do segurado ativo para um benefício programado, com diferimento de 2 anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

No mesmo sentido, a avaliação atuarial referente ao grupamento de militares (doc. 28, p. 75) contém a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, a saber:

Taxa de Juros Reais: 4,62%;
Idade de início de contribuição ao regime previdenciário: 25 anos;
Custo administrativo: custeado integralmente pelo tesouro estadual;
Cálculo da data de entrada em aposentadoria programada: primeira elegibilidade (sem diferimento de tempo).
Crescimento Salarial: 1,00% a.a;
Rotatividade: 0,00% a.a; (ausência de novos entrados)
Despesa Administrativa: custeada pelo estado;
Fator de Capacidade: 100,00%.

Deve-se destacar que o fator de reposição zero, que será corroborado para o FUNAFIN, dada sua pretensão de exaurimento, foi também aplicado à avaliação atuarial ao SPSM. O destaque acima tem relevância porque o ingresso de Militares ao FUNAPREV é vedado pela redação atual do art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, sendo certo, contudo, que haverá tal reposição no SPSM, de fato, em exercícios futuros quando da passagem dos militares da ativa para a inatividade militar e que os novos ingressantes não irão compor o FUNAPREV, salvo se houver modificação na redação da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 atualmente definida pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019.

Foram utilizadas ainda as seguintes tábuas biométricas como fator comum nas avaliações atuariais do FUNAFIN (doc. 28, p. 48), do FUNAPREV (doc. 28, p. 24) e do SPSM (doc. 28, p. 75):

Mortalidade de Válidos em Fase Laborativa: IBGE – 2020, segregada por sexo;
Mortalidade de Válidos em Fase pós-laborativa: IBGE – 2020, segregada por sexo;
Mortalidade de Inválidos: IBGE – 2020, segregada por sexo
Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas;

A avaliação de 2021 não contempla, por fim, informação sobre a família padrão considerada no exame (quantidade média de filhos por casal, diferença entre a idade do integrante do sexo masculino frente à do sexo feminino).

9.3.2 Estatísticas da massa

Os resultados obtidos nas avaliações atuariais do exercício de 2021 se originaram dos dados cadastrais posicionados de servidores civis (FUNAFIN e FUNAPREV) e militares (SPSM) com data-base de setembro/2021. Nesse contexto, são reproduzidos e analisados a seguir alguns dados estatísticos dessas bases cadastrais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

a) Médias gerais dos ativos e beneficiários

A ponderação das informações trazidas nas avaliações atuariais de 2021 pertinentes ao FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM (Militares) permite a obtenção dos seguintes dados relativos ao quantitativo de servidores e beneficiários ao final do exercício de 2021, bem como sua remuneração média no exercício.

FUNAFIN

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	72.451	60.182	16.458	149.091
Remuneração/Benefício médio (R\$)	5.648,22	4.860,84	5.028,35	5.261,96

FUNAPREV

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	3.099	0	0	3.099
Remuneração/Benefício médio (R\$)	3.814,90	0,00	0,00	3.814,90

SPSM (Militares)

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	18.173	16.419	6.892	41.484
Remuneração/Benefício médio (R\$)	5.563,54	7.125,07	4.825,60	6.058,98

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM – Data Base: 31.12.2021 (doc. 28, págs. 57-58; pág. 28; e págs. 70-71). A remuneração média total foi obtida por cálculo próprio, a partir da média ponderada dos dados da avaliação atuarial.

Análise

Os dados ilustrados nas tabelas acima foram coletados a partir das avaliações atuariais de dezembro/2021, realizadas pela empresa *Inove – Consultoria atuarial e previdenciária*, e refletem, com relação ao FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM, a quantidade de ativos, aposentados e pensionistas, assim como as respectivas remunerações e benefícios médios, a partir do que podem ser tecidas as seguintes considerações:

a) O FUNAFIN conta com a maior população de ativos, aposentados e pensionistas, somando um total de 149.091 pessoas vinculadas ao fundo ao final de 2021, enquanto o SPSM apresentou 41.484 pessoas vinculadas a este sistema de proteção – dentre ativos, aposentados e pensionistas, e o FUNAPREV somou 3.099 pessoas (apenas servidores ativos);

b) O quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas) do FUNAFIN representou 51,4% da população total de 149.091 pessoas vinculadas ao fundo ao final de 2021, ao passo que a quantidade de beneficiários do SPSM totalizou



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

56,19% da sua população total de 41.484 pessoas. O FUNAPREV, por sua vez, não contou com beneficiários ao final de 2021;

c) Da análise dos benefícios médios das aposentadorias e pensões pagas pelo FUNAFIN e pelo SPSM, tem-se que o maior benefício médio está presente no SPSM, que pagou, em 2021, aposentadorias com valor médio de R\$ 7.125,07, seguidas pelas pensões médias pagas pelo FUNAFIN no montante de R\$ 5.028,35, pelas aposentadorias médias pagas pelo FUNAFIN, da monta de R\$ 4.860,84, e pelas pensões pagas pelo SPSM, com valor médio de R\$ 4.825,60;

d) A partir do exercício de 2021, a análise segregada do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM permitirá a individualização das variações, entre exercícios, dos respectivos coeficientes de beneficiários e dos valores médios das remunerações/benefícios pagos, cuja verificação será realizada a partir das Contas de Governo de 2022.

b) Quantitativo de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas)

As avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM do exercício de 2021 – as quais, com relação ao quantitativo de servidores constante da base cadastral, consideram a data-base 30/09/2021, informam os quantitativos totais de segurados ativos, aposentados e pensionistas, de modo que é possível delinear a variação entre essas quantidades em relação ao exercício de 2020, conforme evidenciado nas tabelas a seguir:

FUNAFIN

Ano	Quantitativo de segurados ativos e beneficiários em 2020 e 2021			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2020	79.164	59.242	16.084	154.490
2021	72.451	60.182	16.458	149.091
Variação (2021-2020)	-6.713	940	374	-5.399

FUNAPREV

Ano	Quantitativo de segurados ativos e beneficiários em 2020 e 2021			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2020	2.337	0	0	2.337
2021	3.099	0	0	3.099
Variação (2021-2020)	762	0	0	762



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

SPSM

Ano	Quantitativo de segurados ativos e beneficiários em 2020 e 2021			
	Ativos	Reserva/Reforma	Pensionistas	Total
2020	20.764	14.424	6.539	41.727
2021	18.173	16.419	6.892	41.484
Variação (2021-2020)	-2.591	1.995	353	-243

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM (doc. 28, p. 57-58, p. 28; e p.70-71).

Análise

No que diz respeito ao FUNAFIN, a tabela acima informa que houve, entre os exercícios de 2020 e 2021, uma redução de 6.713 pessoas no contingente de ativos (-8,48%) e aumentos de 940 (+1,6%) e 374 (+2,32%) beneficiários nos estoques de aposentados e pensionistas, respectivamente, o que informa uma redução líquida no total de indivíduos vinculados ao fundo da monta de 5.399. Quanto a isso, é importante destacar que a redução do contingente de ativos do FUNAFIN entre 2020 e 2021 superou em 85% a redução observada entre 2019 e 2020 no exame de Contas do Governador de 2020, quando se observou que 3.629 ativos deixaram o RPPS/PE como um todo. Diante dessa constatação, o que se pode inferir é a ocorrência, entre os exercícios de 2020 e 2021, de um número expressivo de óbitos de pessoas vinculadas ao FUNAFIN, ou mesmo uma revisão da base cadastral ou, ainda, da metodologia de aferição, tendo em vista que a avaliação atuarial referente a 2021 foi efetuada por pessoa jurídica diversa da responsável pela avaliação de 2020.

Com relação ao FUNAPREV, a tabela acima indica um aumento de 762 servidores ativos entre os anos de 2020 e 2021 (ou seja, um acréscimo de 32,60%), inexistindo, até o momento, aposentados e pensionistas vinculados a esse fundo.

Já o SPSM apresentou, entre 2020 e 2021, uma redução de 2.591 indivíduos no contingente de militares da ativa (-12,47%) e aumentos de 1.995 (+13,83%) e 353 (+5,4%) beneficiários nos estoques de reforma/reserva (“aposentados”) e pensionistas, respectivamente. Nesse contexto, a redução do contingente ativos (2.591) se revelou mais coerente com o acréscimo de beneficiários para o mesmo período (2.348, considerando a soma dos aumentos de aposentados e pensionistas).

Diante desse cenário, tem-se que as movimentações nos estoques do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM mantêm a quantidade total de ativos do Estado de Pernambuco abaixo do patamar de 100 mil pessoas – precisamente 93.723 ativos, de acordo com as informações acima.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

c) Proporção segurados ativos/aposentados

A proporção entre o quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados) no FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM – obtida a partir de informações constantes das respectivas Avaliações Atuariais, é reproduzida a seguir:

FUNAFIN

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	29.255	13.847	2,11
Feminino	43.196	46.335	0,93
Estoque 2021	72.451	60.182	1,20

FUNAPREV

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	810	0	-
Feminino	2.289	0	-
Estoque 2021	3.099	0	-

SPSM

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	15.815	15.847	1,00
Feminino	2.358	572	4,12
Estoque 2021	18.173	16.419	1,11

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM (doc. 28, p. 52-57; p. 28; e p. 77-81).

Análise

Conforme pode ser constatado na tabela acima, a proporção entre a quantidade de servidores ativos e aposentados do FUNAFIN alcançou, em 2021, a relação de 1,2, calculada a partir dos quantitativos gerais referentes a todos os Poderes e órgãos autônomos do estado (ou seja, existem “1,2” ativos para cada aposentado vinculado ao fundo). A esse respeito, vale destacar que essa proporção próxima a 1 é vetorizada especialmente pelo Poder Executivo estadual, uma vez que a realidade previdenciária nos demais Poderes tende a ser diferente, a exemplo do que ocorre no Poder Judiciário estadual, o qual, conforme apuração efetuada no exercício de 2017, revelava uma relação ativos/aposentados de 8,79.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

No SPSM, por sua vez, apurou-se uma proporção de 1,11 entre ativos e aposentados (reforma/reserva, no caso dos militares), o que denota, também, uma relação próxima a 1.

Quando da apuração realizada no Relatório de Contas do Governador de 2020, pontuou-se a tendência de que a proporção ora discutida decairia ao patamar de 1 (e até mesmo o ultrapasse para patamares inferiores) em um futuro próximo. Naquela ocasião, mesmo tendo sido realizado o cálculo a partir de uma realidade previdenciária que agregava também os militares (o que não ocorrerá mais a partir do presente Relatório), a tendência verificada era de queda linear na proporção entre as quantidades de ativos e aposentados do RPPS/PE, que registrou uma relação de 1,44 em 2018, 1,36 em 2019 e 1,28 em 2020.

Destaca-se que a relação entre ativos e aposentados só não é atualmente mais próxima ao quociente 1 graças ao quantitativo de servidores que reúnem condições de se aposentar (intitulados como “servidores com aposentadoria iminente”), mas ainda não o fizeram. Esse quantitativo estimado ao final de 2021 era de 17.901 servidores (doc. 28, p. 56 e 80). Caso esses servidores optassem, em conjunto, por requerer a aposentadoria, haveria transferência de valores da folha de ativos para a folha de inativos, com significativa necessidade de reposição de servidores ativos, como tratado no subitem adiante.

d) Aposentadorias concedidas no exercício de 2021

Conforme informação obtida junto à FUNAPE, foram concedidas 3.540 aposentadorias no exercício de 2021, tal qual discriminado na tabela adiante.

Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco	
Quantitativo de aposentadorias concedidas no exercício de 2021	
Poder Executivo	3.407
Poder Judiciário	83
Poder Legislativo	12
Tribunal de Contas	22
Ministério Público	7
Defensoria Pública	9
Total	3.540

Fonte: FUNAPE.

Análise

O número de aposentadorias concedidas em 2021, quando visto de forma conjugada ao de 2020, já começa sinalizar correlação com a média histórica verificada entre 2011 e 2015, conforme verificado adiante:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Quantidade de aposentação de servidores no estado – últimos setes anos

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3.231	3.402	2.938	3.459	2.544	4.289	5.096	3.203	4.420	2.920	3.540

Fonte: Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco (2011 a 2018) e FUNAPE (2019 e 2021).

Pode-se argumentar que o quantitativo de aposentadorias concedidas apresenta tendência de elevação em momentos que antecedem reformas previdenciárias nacionais ou locais tendentes a aumentar requisitos de aposentação ou a suprimir benefícios aos aposentados. Esse fator pode justificar a elevação de quantitativos anuais de concessão de aposentadoria mais acentuados entre 2016 e 2019, em vista dos debates nacionais deflagrados desde o final de 2016 até a conclusão da Reforma, propiciada pela EC nº 103, de 13/11/2019.

O número de aposentações anuais no estado é inequivocamente contido (refreado) em razão do abono de permanência em atividade, de previsão constitucional, conforme § 19 do art. 40 da Constituição Federal). Isso porque o quantitativo estimado de servidores estaduais que já completaram os requisitos para aposentadoria, tidas essas por aposentadoria iminente nos cálculos atuariais, alcança 17.901 em 31/12/2021, o que corresponde a 19,1% dos servidores em atividade no estado.

A observação tem relevância em razão de que a EC nº 103/2019 abriu espaço para que estados, em legislação local, até mesmo venham a suprimir o benefício, até então de caráter obrigatório e de valor mensal fixo correspondente ao valor da contribuição previdenciária. Com a referida EC nº 103/2019, o valor mensal a ser pago ao servidor que opte por permanecer em atividade pode deixar de coincidir com o valor desta contribuição mensal, sendo então, em patamar inferior, ou até mesmo ser suprimido em face de modificações na legislação estadual. Isso é verificado do comparativo entre a redação anterior do § 19 do art. 40 da CF, inserida pela EC nº 41/2003, e a atualmente em vigor, aplicada com o advento da EC nº 103/2019, conforme adiante ilustrado:

Redação anterior (EC nº 41, 19.12.2003)	Redação atual (EC nº 103, 13.11.2019)
§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.	§ 19. <u>Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo</u> , o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo , ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Portanto, se um estado da federação alterar sua legislação de modo a que o servidor que permaneça em atividade passe a ter direito a, digamos, 20% de sua contribuição, e não mais a 100% dela, estará respaldado na legislação nacional. Todavia, essa alternativa, para o estado de Pernambuco e outros entes que detenham significativos percentuais de servidores com aposentadoria iminente não nos transparece vantajosa, sendo previsível, se tal possibilidade vier a ocorrer, um avanço significativo de aposentações no ano em que viesse a ser efetivada e nos seguintes, com uma irreversível perda de força de trabalho somente sanável pela contratação de novos servidores estaduais.

O e-Fisco informa que em 2021 o estado despendeu R\$ 155,33 milhões a título de abono de permanência¹² para servidores civis e militares (cerca de 2,3% de sua folha de aposentados/pensionistas, que em 2021, alcançou R\$ 6,76 bilhões). Se, por acaso, os servidores que já compunham o universo daqueles reconhecidos como aposentadoria iminente houvessem optado repentinamente por requerer sua aposentação ainda no início de 2021, o valor financeiro adicional que o estado teria acrescido¹³ à sua folha de inativos seria de até R\$ 1,272 bilhão, ou seja, o valor de R\$ 6,76 bilhões anuais com a folha de inativos e pensionistas poderia ter sido elevado para até R\$ 8 bilhões em 2021 caso o estado houvesse desestimulado a permanência de servidores quando do cumprimento integral de requisitos para requerimento de aposentadoria.

A reposição dessa mão de obra, por novos servidores, teria impacto na folha de ativos trazendo, então, mais custo operacional para o estado.

Visto assim, deve-se ponderar que o custo de transição inaugurado com a implantação do FUNAPREV em 01/04/2020 terá menores impactos financeiros ao estado no curto prazo caso sejam mantidos os estímulos existentes na atualidade a que os servidores que já cumpriram os requisitos de aposentadoria optem por permanecer em atividade, o que reduz a necessidade de reposição da força de trabalho.

9.3.3 Evolução quantitativo-financeira de servidores e beneficiários

Até exercício de 2020, procedia-se à análise, neste item 9.3.3, da evolução quantitativo-financeira de aspectos gerais da previdência estadual, considerada então como uma estrutura unitária (RPPS/PE). Todavia, em decorrência da reforma previdenciária mais recente (EC nº 103/2019) e das mudanças de paradigmas que a sucederam, especialmente no que diz respeito ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) – que perdeu a sua conotação previdenciária, e, no caso específico do Estado de Pernambuco, o início do funcionamento do FUNAPREV, entende esta Equipe de Auditoria que, a partir do corrente exercício apurado de 2021, há maior utilidade em se fazer uma análise segregada de cada um dos fundos de previdência do

¹² Soma das naturezas 3.1.90.11.07 e 3.1.90.12.60

¹³ O valor de R\$ 1,272 bilhão foi obtido da multiplicação de R\$ 5.648,22 (valor da remuneração média dos servidores em atividade vinculados ao FUNAFIN em 2021), multiplicado por 17.901 (quantitativo de servidores com aposentadoria iminente) e por 13 (número de competências mensais na folha de pagamento em um exercício financeiro).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

estado (FUNAFIN e FUNAPREV) e do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM).

Nesse sentido, são apresentadas a seguir a tabela com os dados gerais da evolução histórica do RPPS/PE registrada até 2020 (apenas a título informativo) e as tabelas segregadas relativas ao FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM, em relação às quais será iniciada, a partir de 2021, uma nova análise da evolução quantitativo-financeira da previdência estadual e do sistema de proteção referente aos militares.

Evolução do RPPS/PE (abrangendo civis e militares) – 2016/2020

Ativos	2016	2017	2018	2019	2020
Nº Servidores Ativos	101.946	102.819	102.228	99.928	96.299
Idade Média de Ativos	46,5	46,1	45,9	46,4	46,05
Remuneração Média de Ativos (R\$)	4.454,51	5.019,97	5.185,86	5.554,54	5.537,13
Beneficiários (apos. e pens.)	2016	2017	2018	2019	2020
Nº Beneficiários	89.074	91.188	93.719	96.289	98.399
Idade Média de Beneficiários	67,6	67,3	68,2	69,0	65,9
Benefício Médio (R\$)	3.964,22	4.408,60	4.650,87	4.973,86	5.059,71

FUNAFIN – 2021

Ativos	2021
Nº Servidores Ativos	72.451
Idade Média de Ativos	48,93
Remuneração Média de Ativos (R\$)	5.648,22
Aposentados	2021
Nº Aposentados	60.182
Idade Média de Aposentados	70,50
Provento Médio (R\$)	4.860,84
Pensionistas	2021
Nº Pensionistas	16.458
Idade Média de Pensionistas	69
Pensão Média (R\$)	5.028,35



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

FUNAPREV – 2021

Ativos	2021
Nº Servidores Ativos	3.099
Idade Média de Ativos	34,98
Remuneração Média de Ativos (R\$)	3.814,90
Aposentados	2021
Nº Aposentados	0
Idade Média de Aposentados	0
Provento Médio (R\$)	0,00
Pensionistas	2021
Nº Pensionistas	0
Idade Média de Pensionistas	0
Pensão Média (R\$)	0,00

SPSM – 2021

Ativos	2021
Nº Militares da Ativa	18.173
Idade Média de Ativos	38
Remuneração Média de Ativos (R\$)	5.563,54
Aposentados (reserva/reforma)	2021
Nº Aposentados	16.419
Idade Média de Aposentados	60
Provento Médio (R\$)	7.125,07
Pensionistas	2021
Nº Pensionistas	6.892
Idade Média de Pensionistas	61
Pensão Média (R\$)	4.825,60

9.3.4 Ausência de elaboração de Balanço atuarial em 31.12.2021

O Balanço Atuarial de um fundo previdenciário é uma demonstração que confronta a totalidade dos Ativos Atuariais existentes e esperados num período futuro de longo prazo com os compromissos gerados estimados para o mesmo período



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daef-4d27-b1fd-dce69c76fa59

(Passivo Atuarial). Esses compromissos são representados, a valor presente, e indicam o custo total estimado para as despesas com aposentadorias e pensões no período (o intervalo futuro de 76 anos foi considerado na avaliação de 2021). Quando aplicável, a compensação financeira a ser empregada pelo ente é adicionada ao lado dos ativos, para equilíbrio do balanço.

Assim, o Balanço Atuarial tem finalidade diversa do demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias trazido no item 9.2.1, porque este demonstrativo cuida tão somente das receitas e despesas verificadas no ano findo, enquanto o Balanço Atuarial procura mensurar, a valor presente, os valores recebíveis e compromissos a cumprir no tempo futuro. Essas diferenças são esquematizadas no quadro a seguir:

Demonstração	Demonstração do Resultado Previdenciário	Balanço Atuarial
O que afere	Resultado Previdenciário do exercício findo	Provisão matemática para o tempo futuro (75 anos)
Em que se baseia	Receitas e Despesas já realizadas	Valores a Pagar e a Receber projetados
Qual o foco principal	Financeiro	Atuarial

Fonte: elaboração própria.

A empresa contratada pelo estado para realizar a avaliação atuarial de 2021 não inseriu os balanços atuariais do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM (doc. 28).

Quanto a isso, verificamos que entre os exercícios de 2019 e 2020 a Contabilidade do estado disponibilizou, no e-Fisco, informações relativas aos fundos civil, neste compreendidos o FUNAFIN e o FUNAPREV, e, à parte, ao fundo militar (SPSM). Em 01/12/2021, por meio dos lançamentos 2021NL000032, 2021NL000033 e 2021NL000034 da UG 590101 (FUNAFIN), que reclassificou as antigas provisões previdenciárias patrimoniais (ppp), constituídas pelo estado, para as atuais provisões matemáticas previdenciárias (pmp), conforme padronização nacionalmente estabelecida. Contudo, a segregação civil-militar culminou não sendo mais refletida na Contabilidade estadual, vez que os antigos saldos existentes nas contas contábeis 2.2.7.9.1.70.01 e 2.2.7.9.1.70.02, nos valores respectivos de R\$ 64,6 bilhões e R\$ 27,3 bilhões¹⁴, foram reclassificados, parte para a conta 2.2.7.2.1.01.01 (compromissos atuariais do plano financeiro; benefícios concedidos) e parte para a conta 2.2.7.2.1.02.01 (compromissos atuariais do plano financeiro; benefícios a conceder), sem que dentro destas contas o estado tenha efetuado uma segunda divisão, agora entre as parcelas de origem civil e militar. Entendemos que esse segundo critério de divisão é possível de operacionalização pelo estado, por meio de controle por conta corrente dentro do e-Fisco.

¹⁴ O valor de R\$ 64,6 bilhões pertinha ao passivo reconhecido pelo estado em dez/2020 referente à relação atuarial existente entre o estado e os seus servidores civis (FUNAFIN), enquanto os R\$ 27,3 bilhões dizem respeito ao passivo reconhecido à relação ante os servidores militares (SPSM).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Não verificamos, de qualquer forma, balanço atuarial consolidado entre FUNAFIN e SPSM na avaliação atuarial de 2021. O que a Contabilidade espelha como dados gerais é que há um passivo atuarial, a valor presente (31/12/2021), de R\$ 102.637.612.599,24 (R\$ 102,64 bilhões), atribuído ao estado para o período futuro de 76 anos para o plano financeiro (que não abrange o FUNAPREV). Também informa que não há ativos atuariais formados para esse plano financeiro. Desse comparativo tem-se que o déficit atuarial do estado é da mesma ordem de R\$ 102,64 bilhões acima exposto.

Quando esse dado de R\$ 102,64 bilhões a valor presente é comparado ao que havia registrado na Contabilidade ao final do ano anterior (2020), vê-se que o balanço de 2021 contempla uma elevação de 11,60% do déficit atuarial atual, vez que o valor exposto no Balanço Atuarial de 2020 havia alcançado R\$ 91.966.208.525,33 (R\$ 91,97 bilhões). Esse aumento se revelou superior ao percentual da variação inflacionária do exercício de 2021 (10,06%). A elevação do déficit atuarial em 11,60% representou uma elevação efetiva de 1,40%, quando descontado o efeito inflacionário medido pelo IPCA, o que aponta para uma relativa estabilidade no comportamento do déficit no comparativo entre finais de exercícios 2020 e 2021.

Para a obtenção desse resultante de R\$ 102,64 bilhões, houve a aplicação de taxa percentual de juros (no caso, desconto) de 4,62% a.a. indistintamente para o FUNAFIN, para o SPSM e para o FUNAPREV, com base no inciso II do art. 26 da Portaria MF nº 464/2018. A aplicação desse percentual tem por finalidade trazer os valores previstos com desembolso/recebimento futuro para o valor presente (no caso, a 31/12/2021). Esse critério já vem sendo aplicado desde a avaliação atuarial de 2019.

Apesar de autorizar a aplicação de descontos quando do dimensionamento de montantes a valor presente, a Portaria MF nº 464/2018 determinou que a avaliação expusesse também à parte, o montante que seria resultante caso aplicada taxa de juros 0% a.a. Por esse critério, o déficit atuarial do estado teria sido de R\$ 233,71 bilhões para 76 anos (estimativa a valor futuro, portanto).

9.3.5. Projeções atuariais de dez/2021 (aplicáveis ao período futuro 2022/2097)

A pretensão da projeção atuarial é a de tentar delinear o comportamento dos resultados previdenciários anuais no longo prazo.

A avaliação atuarial oferecida pelo estado ao final de 2021, incluída no presente processo (doc. 28), contempla, então, três partes componentes: FUNAFIN, FUNAPREV (este com funcionamento iniciado em 01/04/2020) e SPSM, as quais trazem, separadamente, quadros demonstrativos contendo a projeção das receitas e despesas previdenciárias do estado para os próximos 76 anos (2022 a 2097).

Faremos um resumo das informações essenciais ali contidas para ao final (item 9.3.5.4) oferecer uma visão consolidada de tais dados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

9.3.5.1 FUNAFIN

O FUNAFIN é, por natureza, deficitário, tendo necessidade de aporte anual de recursos, pelo estado, necessários à cobertura do déficit financeiro anual, o qual, nos últimos exercícios, já ultrapassa a ordem de grande de R\$ 3 bilhões.

O FUNAFIN permanecerá sem ativos garantidores, haja vista a tendência de crescimento gradual de prejuízo anual (R\$ 3,522 bilhões em 2020 e R\$ 3,763 bilhões em 2021, incluído o segmento militar).

A projeção atuarial referente ao FUNAFIN pode ser verificada na tabela abaixo, na qual são reproduzidas as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2021 (2022 a 2025), o período de ápice do déficit anual deste grupamento (2039 a 2045), novo período de nove anos (2061 a 2069) no qual há previsto recuo acentuado do déficit anual e, finalmente, os quatro últimos anos do período futuro nesta projeção:

Projeção atuarial do FUNAFIN – 2022 a 2097

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2022	2.007.356.505,94	6.061.754.931,90	-4.054.398.425,96
2023	1.959.766.445,79	6.124.433.358,15	-4.164.666.912,36
2024	1.908.725.361,70	6.190.029.989,72	-4.281.304.628,02
2025	1.854.719.572,13	6.252.826.284,41	-4.398.106.712,28
...			
2038	1.079.871.945,32	6.367.818.553,83	-5.287.946.608,51
2039	1.012.681.566,44	6.332.982.844,80	-5.320.301.278,36
2040	945.195.194,42	6.292.599.400,10	-5.347.404.205,68
2041	881.288.836,05	6.240.926.611,41	-5.359.637.775,36
2042	818.017.948,91	6.183.991.772,81	-5.365.973.823,90
2043	755.189.542,97	6.121.983.497,66	-5.366.793.954,69
2044	694.169.009,48	6.052.402.932,46	-5.358.233.922,98
2045	638.126.508,22	5.969.876.946,60	-5.331.750.438,38
2046	588.267.387,23	5.872.027.388,10	-5.283.760.000,87
2047	543.538.431,74	5.761.443.516,51	-5.217.905.084,77
2048	503.091.589,49	5.639.455.309,85	-5.136.363.720,36
...			
2061	247.924.407,40	3.376.734.470,03	-3.128.810.062,63
2062	233.831.779,29	3.193.036.769,97	-2.959.204.990,68



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-daef-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2063	219.897.218,43	3.011.651.971,89	-2.791.754.753,46
2064	206.170.994,08	2.833.088.022,84	-2.626.917.028,76
2065	192.679.778,67	2.657.704.560,39	-2.465.024.781,72
2066	179.502.386,11	2.486.093.377,87	-2.306.590.991,76
2067	166.686.504,10	2.318.663.594,19	-2.151.977.090,09
2068	154.273.155,15	2.155.788.483,04	-2.001.515.327,89
2069	142.296.545,64	1.997.781.921,38	-1.855.485.375,74
...			
2094	1.865.239,60	29.182.525,87	-27.317.286,27
2095	1.310.492,26	20.814.558,11	-19.504.065,85
2096	899.798,48	14.532.338,13	-13.632.539,65
2097	603.420,56	9.920.720,90	-9.317.300,34

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2021. Tabela 50 (doc. 28, p. 66-68). Inclui as receitas de compensação previdenciária.

Vê-se que o FUNAFIN passou a ter projeção de queda contínua para despesas previdenciárias, em razão da premissa de ausência de novos entrados, que se tornou efetivamente consistente a partir da coexistência com o FUNAPREV, e da separação do grupamento militar. A queda progressiva também é projetada para as receitas previdenciárias, sendo uma queda mais acentuada verificável já a partir da década de meados da 2040, quando entre as despesas essa queda só deve se estabelecer de forma mais acentuada apenas a partir da década de 2050.

De toda forma, o ápice do déficit anual é projetado para o período compreendido entre 2039 e 2045, para o qual são projetados resultados anuais negativos de ordem compreendida entre R\$ 5,3 bilhões e R\$ 5,4 bilhões. Somente a partir da década de 2050 é que a redução do déficit anual do FUNAFIN se tornará mais efetiva.

Deve-se ressaltar, como adiante será melhor explanado, que o tamanho dos déficits anuais acima tende, de fato, a ter peso menos relevante ante a projeção, em razão de tais projeções considerarem sempre aposentações no momento em que os requisitos para tal são preenchidos, quando na prática esse efeito (de aposentação) não chega a ser imediato em decorrência de alguns fatores, dentre os quais se destaca o pagamento de abono de permanência em serviço previsto na Constituição Federal.

9.3.5.2 FUNAPREV

Diferentemente do aplicado ao FUNAFIN, o FUNAPREV ostenta neste início de operação uma formação de patrimônio (ativos atuariais), tendo sido verificado crescimento de R\$ 37,85 milhões no exercício de 2021, o que permitiu o avanço do total



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de ativos atuariais de R\$ 16,15 milhões (formado no ano de inauguração, em 2020) para R\$ 54 milhões. A propensão é de crescimento vertical desse acumulado de ativos atuariais durante os primeiros anos do seu funcionamento até momento futuro, caracterizado pelo início/consolidação de concessão de benefícios relativos a esse fundo.

Quanto a projeções atuariais, o FUNAPREV tem estimada uma alavancagem de receitas contínua, em volume superior às despesas por certo período de existência (ver-se-á adiante que tal período projetado é de até três décadas), o que permite diferentemente do FUNAFIN, essa acumulação de Reservas Atuariais.

A projeção atuarial do FUNAPREV pode ser verificada na tabela adiante. Novamente, reproduzimos as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2021 (2022 a 2025), os períodos que coincidem com o ápice das receitas previdenciárias (2042 a 2047), o maior ponto das despesas projetadas (2054 a 2061) e, por fim, as linhas relativas aos últimos anos da projeção:

Projeção atuarial do FUNAPREV – 2022 a 2097

Ano	Receitas Previdenciárias *	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário	Resultado Ac. Capitalizado
2022	45.864.258,17	203.493,92	45.660.764,25	99.668.336,82
2023	48.307.751,34	423.488,49	47.884.262,85	147.552.599,67
2024	50.851.468,25	661.023,36	50.190.444,89	197.743.044,56
2025	53.498.979,78	917.431,61	52.581.548,17	250.324.592,73
...				
2041	98.105.175,63	29.040.397,56	69.064.778,07	1.308.498.222,32
2042	100.158.958,06	33.154.682,02	67.004.276,04	1.375.502.498,36
2043	101.831.997,65	38.000.640,73	63.831.356,92	1.439.333.855,28
2044	102.275.370,70	46.046.958,50	56.228.412,20	1.495.562.267,48
2045	102.520.321,87	53.564.381,08	48.955.940,79	1.544.518.208,27
2046	102.212.813,03	61.620.618,22	40.592.194,81	1.585.110.403,08
2047	101.467.184,03	69.652.275,57	31.814.908,46	1.616.925.311,54
2048	99.606.053,05	79.655.945,46	19.950.107,59	1.636.875.419,13
2049	97.722.116,82	87.758.369,40	9.963.747,42	1.646.839.166,55
2050	95.907.918,01	94.280.233,29	1.627.684,72	1.648.466.851,27
2051	93.718.636,93	100.794.303,23	-7.075.666,30	1.641.391.184,97
2052	91.417.995,47	106.298.761,67	-14.880.766,20	1.626.510.418,77
2053	89.142.184,39	110.419.316,94	-21.277.132,55	1.605.233.286,22
2054	86.811.940,77	113.655.698,40	-26.843.757,63	1.578.389.528,59



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Ano	Receitas Previdenciárias *	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário	Resultado Ac. Capitalizado
2055	84.521.673,53	115.837.961,23	-31.316.287,70	1.547.073.240,89
2056	82.110.766,01	117.530.280,98	-35.419.514,97	1.511.653.725,92
2057	79.929.881,00	117.812.822,11	-37.882.941,11	1.473.770.784,81
2058	77.916.610,21	117.148.496,29	-39.231.886,08	1.434.538.898,73
2059	75.919.569,32	116.122.431,17	-40.202.861,85	1.394.336.036,88
2060	73.925.213,11	114.828.476,66	-40.903.263,55	1.353.432.773,33
2061	71.877.493,52	113.450.969,76	-41.573.476,24	1.311.859.297,09
2062	69.823.058,13	111.859.452,15	-42.036.394,02	1.269.822.903,07
...				
2095	30.062.675,54	4.457.603,62	25.605.071,92	667.746.843,83
2096	31.137.691,48	3.246.180,82	27.891.510,66	695.638.354,49
2097	32.341.569,72	2.297.666,48	30.043.903,24	725.682.257,73

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2021. Tabela 26 (doc. 28, p. 38-40).

Note-se que o período de funcionamento inicial do sistema (no qual as receitas permanecerão superando as despesas) tem por pretensão formar um Ativo Atuarial Garantidor que na projeção efetuada será superior a R\$ 1,5 bilhão. Perceba-se também que entre o período de ápice das receitas previdenciárias e o maior ponto das despesas previdenciárias há um período em que estas (receitas e despesas previdenciárias anuais) praticamente se equivalem, vindo a ser projetado no ano de 2050 um resultado muito próximo de nulo, a partir do que o déficit esperado para o sistema não chega a consumir a totalidade das Reservas Atuariais, de forma a que total garantidor seja suficiente à manutenção do equilíbrio do sistema.

9.3.5.3 Sistema de Proteção Social de Militares - SPSM

A projeção atuarial referente ao Sistema de Proteção Social de Militares (SPSM), delineada pela Lei Federal 13.954/2019 como uma relação não classificável como previdenciária, também foi contemplada na avaliação atuarial efetuada pelo estado ao término de 2021, sendo assim procedido em razão de que as perdas projetadas para o sistema virem a compor um importante componente patrimonial de provisão a longo prazo para o estado.

A dimensão dessas perdas relativas ao SPSM pode ser constatada na tabela a seguir, na qual são igualmente reproduzidas as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2021 (2022 a 2025), o período de ápice do déficit anual (2045 a 2047) e, posteriormente a isso, linhas que expressam a redução gradual do déficit futuro até os últimos anos da projeção:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Projeção atuarial do SPSM – 2022 a 2097

Ano	Receitas	Despesas	Resultado
2022	343.264.474,48	1.944.299.268,23	-1.485.798.309,30
2023	343.512.577,05	1.936.764.668,66	-1.477.157.336,87
2024	344.184.517,66	1.934.442.622,79	-1.473.553.825,16
2025	345.154.391,34	1.935.998.380,33	-1.491.845.005,12
...			
2042	359.783.496,86	2.073.570.790,48	-1.713.787.293,62
2043	369.160.774,95	2.190.287.544,45	-1.821.126.769,50
2044	368.542.153,52	2.193.638.255,66	-1.825.096.102,14
2045	372.792.726,23	2.254.732.934,59	-1.881.940.208,36
2046	369.983.367,06	2.236.209.814,72	-1.866.226.447,66
2047	370.018.187,68	2.251.936.469,25	-1.881.918.281,57
2048	365.200.286,74	2.213.021.793,94	-1.847.821.507,20
2049	363.613.114,82	2.213.087.736,03	-1.849.474.621,21
2050	358.197.605,21	2.170.178.841,19	-1.811.981.235,98
2051	353.127.636,30	2.132.403.754,00	-1.779.276.117,70
2052	356.345.577,39	2.192.208.570,50	-1.835.862.993,11
2053	351.254.388,51	2.158.309.173,31	-1.807.054.784,80
2054	345.962.912,92	2.123.717.609,81	-1.777.754.696,89
2055.	338.267.757,59	2.062.968.802,38	-1.724.701.044,79
...			
2061	287.405.843,65	1.678.504.600,50	-1.391.098.756,85
2062	278.377.177,66	1.614.548.573,63	-1.336.171.395,97
2063	269.189.967,92	1.550.817.719,75	-1.281.627.751,83
...			
2074	158.037.640,47	867.038.005,44	-709.000.364,97
2075	147.343.278,05	806.819.371,52	-659.476.093,47
2076	136.695.324,31	747.322.526,23	-610.627.201,92
2077	126.152.016,89	688.780.652,12	-562.628.635,23
...			
2095	9.902.469,94	54.162.195,23	-44.259.725,29
2096	7.731.070,35	42.311.609,16	-34.580.538,81
2097	5.938.223,30	32.518.467,69	-26.580.244,39

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2021. Tabela 74 (doc. 28, p. 90-92).
Inclui as receitas de compensação previdenciária.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O déficit atuarial do grupo dos militares do estado tem crescimento similar ao do grupo dos civis no FUNAFIN, embora com menor elasticidade que o verificado naquele grupamento. Vê-se aqui que o ápice das despesas projetadas para o grupo tem previsão de ocorrência entre 2045 e 2047, com redução de receitas de forma mais visível apenas quando do final da década de 2050. Da junção desses fatores, tem-se que o ponto mais elevado do déficit anuais tem previsão de ocorrência para o ano de 2047, sendo de R\$ 1,88 bilhão para esse grupo militar.

9.3.5.4 Consolidado

Quando aglutinadas as projeções para o FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM, chega-se a um ápice de déficit anual projetado superior a R\$ 7 bilhões anuais projetado para o intervalo compreendido entre 2042 e 2047. Na projeção, somente a partir de então é que se tem deflagrado o início de redução gradual, conforme abaixo retratado:

Projeção atuarial consolidada (FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM) – 2022 a 2097

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2022	2.396.485.238,59	8.006.257.694,05	-5.609.772.455,46
2023	2.351.586.774,18	8.061.621.515,30	-5.710.034.741,12
2024	2.303.761.347,61	8.125.133.635,87	-5.821.372.288,26
2025	2.253.372.943,25	8.189.742.096,35	-5.936.369.153,10
...			
2042	1.277.960.403,83	8.290.717.245,31	-7.012.756.841,48
2043	1.226.182.315,57	8.350.271.682,84	-7.124.089.367,27
2044	1.164.986.533,70	8.292.088.146,62	-7.127.101.612,92
2045	1.113.439.556,32	8.278.174.262,27	-7.164.734.705,95
2046	1.060.463.567,32	8.169.857.821,04	-7.109.394.253,72
2047	1.015.023.803,45	8.083.032.261,33	-7.068.008.457,88
2048	967.897.929,28	7.932.133.049,25	-6.964.235.119,97
...			
2061	607.207.744,57	5.168.690.040,29	-4.561.482.295,72
2062	582.032.015,08	4.919.444.795,75	-4.337.412.780,67
2063	556.828.480,57	4.672.594.587,72	-4.115.766.107,15
...			
2095	41.275.637,74	79.434.356,96	-38.158.719,22
2096	39.768.560,31	60.090.128,11	-20.321.567,80
2097	38.883.213,58	44.736.855,07	-5.853.641,49

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2021 (doc. 28, p. 38-40, doc. 42, p. 66-68 e 43, p.90-92).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

9.3.6. Aferição da efetividade das últimas projeções realizadas

As projeções atuariais efetuadas pelo estado nas últimas seis avaliações não foram suficientes para revelar os resultados previdenciários do estado a curto prazo. De fato, elas ofereceram projeções que culminaram se revelando mais pessimistas do que os resultados efetivos obtidos na sequência, conforme abaixo resumido:

Em R\$ bilhões

Exercício	Receitas Projetadas	Receitas Realizadas	Despesas Projetadas	Despesas Realizadas	Resultado Projetado	Resultado Realizado	Diferença
2016	2,15	2,44	4,9	4,54	-2,75	-2,1	0,65
2017	2,2	2,89	5,29	5,38	-3,09	-2,49	0,6
2018	2,31	3,15	5,91	5,75	-3,6	-2,6	1
2019	2,99	3,25	6,75	6,28	-3,76	-3,03	0,73
2020	2,65	3,09	7,18	6,59	-4,53	-3,5	1,03
2021	2,39	3,04	7,53	6,77	-5,14	-3,73	1,41

Fonte: Projetadas: Avaliações Atuariais do RPPS de Pernambuco de dezembro/2016 a dezembro/2021.
Realizadas: Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias RREO 6º bimestre (exercícios 2016 a 2021).

Note-se que o resultado previdenciário de 2021, que decorreu do cotejo entre receitas e despesas previdenciárias efetivamente realizadas/incorridas, se afastou em R\$ 1,41 bilhão do que havia sido projetado para o ano sob análise – o maior da série histórica acima retratada.

Outro fato relevante da análise comparativa das últimas projeções é a informação nelas contida quanto ao momento e ao tamanho do ápice do déficit atuarial. A avaliação atuarial mais recente, de dezembro/2021, projeta um ápice do déficit previdenciário anual compreendido entre R\$ 6,5 bilhões e R\$ 7,16 bilhões para o período de 2035 a 2055, conforme a seguir ilustrado:

Resumo da Últimas Projeções Atuariais do RPPS/FUNAFIN

Momento da avaliação	Período futuro projetado	Ano do ápice do déficit projetado	Período mais crítico projetado	Déficit atuarial anual projetado no período mais crítico
dez./16	2017-2092	2040	2025 a 2046	4,43 a 4,87
dez./17	2018-2093	2042	2028 a 2048	5,01 a 5,55
dez./18	2019-2093	2043	2031 a 2050	5,44 a 6,05
dez./19	2020-2094	2045	2032 a 2053	6,14 a 7,13
dez./20	2021-2095	2047	2035 a 2058	5,60 a 6,06
dez./21	2022-2097	2047	2035 a 2055	6,51 a 7,16

Fonte: Avaliações Atuariais de Dez/2016 a Dez/2021. Dez/21 (doc. 28, p. 38-40; p. 66-68 e p. 90-92).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

As projeções do quadro anterior são todas a valor presente, sendo ainda desconsiderada a inflação, o que significa dizer que o atuário projetou, em dezembro/2021, que o peso anual dos aportes necessários ao sistema em 2045 (daqui a 23 anos, portanto), de R\$ 7,16 bilhões, será 92,47% superior ao que foi verificado em 2021 (R\$ 3,72 bilhões). Na avaliação anterior (de 2020), o ápice do déficit (projetado ali para 2045) estimava um peso de 72,93% superior ao resultado negativo daquele exercício de 2020.

Em 2021, por exemplo, os maiores distanciamentos entre resultados projetados e realizados foram identificados no FUNAFIN e no FUNAPREV. Para ilustrar, veja-se o comparativo entre o resultado previdenciário do FUNAFIN, FUNAPREV e das contas do SPSM do exercício de 2021 frente ao que havia sido projetado para o exercício ao final de 2020:

Fundo	Projetado	Realizado	Diferença
FUNAFIN	(3,457 bilhões)	(2,186 bilhões)	1,271 bilhão
SPSM	(1,485 bilhão)	(1,577 bilhão)	92 milhões
FUNAPREV	298,3 milhões	40,7 milhões	257,6 milhões

Fonte: e-Fisco/2021 e Avaliação atuarial 2020.

Um dos fatores que mais interfere no aproveitamento efetivo das projeções, sobretudo no caso de Pernambuco para o FUNAFIN, reside na inutilização, pela atuária, de dados históricos que possam oferecer uma estimativa mais precisa em relação ao tempo de diferimento havido entre o momento de requisição de aposentadorias e o simples cumprimento de requisitos para tal.

Sabe-se que a Atuária adota o princípio do conservadorismo quando das avaliações atuariais. Nesse contexto, o contingente de servidores com aposentadoria iminente é considerado como se fosse efetivamente se aposentar já no ano seguinte ao da avaliação, o que não vem sendo ratificado de fato em sua integralidade. No caso concreto, as avaliações do FUNAFIN vêm contemplando a previsão de benefícios concedidos a servidores iminentes numa proporção maior que a que logo adiante é concretizada. Agravando a isso, não é considerada a geração de receitas de contribuições previdenciárias para o grupo de servidores iminentes. Tais fatos culminam por gerar distanciamentos significativos entre resultados projetados e realizados do FUNAFIN, sobretudo no curto prazo.

Veja-se, quanto a isso, que dos 15.540 servidores cujos requisitos de aposentadoria já haviam sido preenchidos ao final de 2020 (estimativa da avaliação atuarial de final de 2020), apenas 3.540 servidores culminaram requerendo e tendo a aposentadoria concedida no ano de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Ao final de 2021, esse quantitativo de servidores, ditos de “aposentadoria iminente” no estado foi elevado para 17.901 servidores (doc. 28, p. 56 e 80), número esse que representa 19,1% do total de servidores em atividade no estado.

Para o longo prazo, tem-se que nas avaliações atuariais efetuadas para o FUNAFIN, o FUNAPREV e o SPSM foi adotada a premissa de **ausência de novos entrados**, ou seja, a não reposição de servidores, situação que encaminha tanto receitas, num primeiro momento, quanto despesas, num segundo momento, ao processo de redução e posterior extinção, sendo tal efeito mais drástico para receitas do que para despesas.

Sabe-se, na sistemática atual que essa premissa só tem como ser concretizada em relação ao maior dos grupos (o FUNAFIN), em razão de que os novos servidores empossados na atualidade são integrados ao grupamento do FUNAPREV (se civis) ou ao SPSM (se militares). Portanto, as provisões a longo prazo efetuadas pelo estado apresentam comportamento dinâmico a esses dois grupos (FUNAPREV e SPSM), dependentes do perfil de reposição (quantidade de Concursos Públicos ou de outras formas de provimento alternativas ou que potencialmente venham a ser usadas em substituição) a ser adotado pelo Estado ao longo dos 76 anos.

9.4. Avaliação do sistema de previdência estadual, incluídas as conta do SPSM

O Sistema Previdenciário estadual passou por duas significativas mudanças a partir do exercício financeiro 2020, como reflexo direto ou indireto de novos comandos deflagrados pela EC nº 103/2019. Em 01/04/2020, houve a implantação do FUNAPREV, dando início ao processo de segregação de massas previdenciárias no estado, embora tal providência sinalizada na legislação estadual desde a LC 28/2000, já poderia ter sido efetivada antes da referida Emenda. Mais recentemente, a partir da Lei Complementar Estadual nº 460/2021, os militares estaduais (integrantes da Polícia Militar estadual e do Corpo de Bombeiros Militar) deixaram de compor o FUNAFIN e passaram a constituir grupo específico cuja relação com o estado de Pernambuco deixou de ter nomenclatura previdenciária e passou a compor um Sistema de Proteção Social, conforme determinado em caráter nacional pela Lei Federal 13.954/2019, publicada logo após a Emenda Constitucional nº 103/2019.

Tais mudanças sucederam um longo período de duas décadas (entre a EC federal nº 20/1998 e a EC federal nº 103/2019) nos quais, no estado de Pernambuco, apenas medidas preparatórias foram tomadas em relação ao equacionamento da dívida atuarial do estado. No período mencionado, as medidas aplicadas na área previdenciária se resumiram, na essência, a três eventos de elevação de alíquotas previdenciárias patronais (de 11% para 13,5%, de 13,5% para 20% e de 20% para 27%) e uma de servidor (de 11% para 13,5%), como adiante sintetizado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Período	Contexto nacional	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
Antes de maio/2000	EC 20/1998	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	EC 20/1998 e EC 41/2003	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010		13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020		13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	EC nº 103/2019	14%	28%	42%

Fonte: elaboração própria.

A efetividade apenas financeira, e não atuarial, das elevações de alíquotas acima pode ser vista na persistência da tendência de elevação do percentual de representatividade do déficit anual ante a RCL do estado no período sobredito, trazido no quadro abaixo:

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS-PE 2001 a 2020 – Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO								
	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Resultado Previdenciário Negativo	804	731	937	798	1.169	1.428	2.098	2.602	3.5060
RCL LRF (VI)	5.294	7.389	10.010	12.436	15.613	18.475	20.853	23.131	27.239
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	15,18%	9,89%	9,36%	6,42%	7,49%	7,73%	10,06%	11,25%	12,87%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE – 2020 (colunas 2013 a 2020); Balanços Gerais do Estado de 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012 e 2012.

Vê-se que as elevações de alíquotas perpetradas em abril/2005 e abril/2010 tiveram efeito apenas momentâneo de refreamento do prejuízo previdenciário anual, vez que foram desacompanhadas de medidas estruturadoras, as quais passariam pela segregação de massas previdenciárias.

Assim, excluídas as hipóteses atípicas de impedimento de reposição salarial, que foi vigente em 2021, medidas pontuais de elevações de alíquotas (apenas patronais, como verificado antes do período indicado no quadro acima, em maio/2005 e maio/2010) culminam cumprindo efeito **apenas temporário, com esgotamento subsequente**.

É certo que se as medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização¹⁵ para novos servidores houvessem sido implantadas quando da elevação de alíquotas em maio/2005 ou em maio/2010, os resultados previdenciários teriam sofrido adicionalmente perdas resultantes de quedas de arrecadação em alguns pontos percentuais com os servidores ingressos no fundo submetido a regime de capitalização (FUNAPREV), mas, em compensação, o processo de ganho patrimonial

¹⁵ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

advindo com a transição do modelo de repartição simples para o de capitalização já teria sido deflagrado, dando uma perspectiva mais oportuna de equacionamento da dívida.

De todo modo, para o ano de 2021 sob análise, o percentual obtido do quociente entre Resultado Previdenciário Negativo e a RCL apresentou um recuo efetivo considerável, quando confrontado com os 12,87% verificados no ano de 2020. Em 2021, se considerada a soma dos resultados negativos do FUNAFIN e do SPSM, e o resultado positivo do FUNAPREV, o novo percentual teve redução para 11,88%. Deve-se ressaltar que as aferições na área efetuadas pelo estado passaram a desconsiderar o resultado do SPSM (porque, para a lei 13.954/2019 essa relação não é mais tida como previdenciária). Quando assim é efetuado, o percentual de representatividade cai para 6,98%. A análise em séries históricas recomenda, de qualquer modo, essa observação.

A uma análise de capacidade de pagamento, esses 11,88% de comprometimento podem ser adicionados aos 49,55% comprometidos pelo estado com despesas de pessoal, de onde se verifica que o estado gozou de uma margem de 38,57% para atuação em outras atividades não voltadas simplesmente ao pagamento de compromissos de pessoal e inativos ao longo do ano de 2021 (no ano de 2020, essa margem foi de cerca de 33% apenas).

Em razão disso, e das recentes modificações, após as avaliações de ordem financeira e atuarial efetuadas nos itens 9.2 e 9.3 anteriores, retrataremos as perspectivas e ameaças advindas dos dois fatos reportados e ao final ofereceremos uma conclusão sobre as perspectivas atuais do sistema previdenciário estadual, incluídas as contas do SPSM.

Reflexos das alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019

Como visto anteriormente, o estado de Pernambuco deflagrou a operacionalização do FUNAPREV a partir de 01/04/2020, sendo a este fundo previdenciário inscritos todos os servidores efetivos empossados a partir da referida data. À parte disso, permanece pendente a instituição do Regime de Previdência Complementar, cuja implantação dará início a uma segregação virtual dentro do FUNAPREV: servidores ingressos entre 01/04/2020 e a data de implantação deste RPC, os quais, salvo engano, permanecerão contribuindo sem observância de teto máximo de salário de contribuição; e servidores ingressos após a data de implantação do RPC, cujas contribuições serão calculadas tendo base de cálculo limitada ao teto do RGPS.

Com o início da operacionalização do FUNAPREV, que tem pretensão de no futuro ser o único fundo previdenciário civil do estado (quando do exaurimento do FUNAFIN), esperava-se que seus filiados contribuíssem, como limite máximo, até o teto de salário de contribuição do RGPS, como delineado pelo art. 70, II, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 257/2013. No entanto, a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 modificou essa perspectiva, fazendo com que os novos ingressos no FUNAPREV contribuíssem sobre base de cálculo ampla (a totalidade da remuneração), postergando a regra agora



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

apenas para os que serão inscritos no FUNAPREV após a implantação de regime da previdência complementar, cuja data prevista tem por limite 13/11/2021, caso não haja postergação de prazo nacionalmente definido pela EC nº 103/2019. Para o primeiro destes grupos, haverá ainda expectativa de aposentação futura com renda mensal inicial superior ao teto do RGPS, vez que sua aposentadoria deverá ter cálculo determinado por média dos salários de contribuição históricas. Somente então para o segundo grupo, ainda inexistente no estado, é que haverá perspectiva de renda mensal inferior ao teto do RGPS.

Tem-se, portanto, que a Lei Complementar Estadual nº 423/2019, ao deflagrar a segregação de massas no âmbito do sistema previdenciário estadual, modificou o tratamento delineado desde a criação da autarquia FUNAPE, para os servidores ingressantes ao FUNAPREV, manteve em retardamento o início do processo de contenção do déficit atuarial do estado, mantendo aceso o alerta de que a majoração de alíquotas previdenciária por ela autorizado culmine promovendo, novamente, efeitos apenas paliativos nessa missão.

O fator acima, por si só, pode trazer novas postergações de início de equacionamento efetivo da dívida atuarial do estado. Basta ponderar, para tanto, que entes federativos que iniciaram o processo de segregação de massas no início da década de 2000 (Município do Recife e Estado do Paraná, por exemplo), por terem limitado ali a base de cálculo dos servidores que iriam ingressar no serviço público, estão hoje (ano de 2022) no metade do período de transição entre regimes de repartição e de capitalização, percurso esse necessário para que se vejam desobrigados, sem quebra da segurança jurídica, a concederem aposentadorias a servidores de valor superior ao teto do RGPS (atualmente R\$ 7.087,22), o que deve ser obtido a partir do final da década 2040, salvo se houver mudanças nos critérios até aqui vigentes.

Para o Estado de Pernambuco, esse processo tinha início esperado para a data da implantação do FUNAPREV, mas foi novamente postergado, agora para a data de implantação do regime de previdência complementar (RPC), ainda pendente na data atual.

Além disso, o estado não implantou ainda um novo regramento de requisitos para a concessão de aposentadoria, que lhe é permitido desde a EC nº 103/2019.

Deve-se reiterar, à semelhança do efetuado em relatórios de contas de governador anteriores, que **quanto mais se aguarda para a aplicação deste novo regramento, mais se dificulta o cenário atuarial previsto para o período mais crítico do período de transição entre FUNAFIN e FUNAPREV**, com aumento da propensão de fixação de alíquotas extraordinárias para esse ápice, atualmente previsto para 2035-2058.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Reflexos das alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual nº 460/2021 (SPSM)

Para o setor militar, as maiores modificações ante a sistemática anterior residem no aumento da base de contribuição frente a uma redução de alíquota, na redução da alíquotas previdenciárias sobre essa base e na supressão de contribuições patronais, fato que fez o resultado aritmético entre receitas e despesas do setor militar aumentar (piorar) em 2021.

Esse aumento de base de contribuição é verificado na inserção de rubricas de vantagens antes não inseridas na base de cálculo, bem como, para militares reformados (aposentados) e pensionistas, o fato de que estes passaram a contribuir sobre base de cálculo integral (não apenas sobre a parcela que excede ao RGPS). Em outro sentido, houve redução de alíquotas incidentes sobre essa base de cálculo. Mesmo assim, sopesados esses dois efeitos, o estado de Pernambuco ainda obteve um volume de arrecadação de contribuições previdenciárias em 2021 (R\$ 353,3 milhões) maior do que o verificado no ano anterior (R\$ 286,6 milhões), quando vigoraram os critérios anteriores à LC 460/2021.

Já a ausência de assunção de contribuições patronais (seguindo a alinhamento nacional definido pela Lei 13.954/2019 fez com que o resultado (déficit) do exercício no segmento militar fosse espelhado como R\$ 1,595 bilhão quando, se verificado o critério anterior, esse resultado negativo teria sido de cerca de R\$ 1,19 bilhão. Isso porque, se ainda fossem contabilizadas as contribuições patronais em 2021, o resultado negativo do sistema no segmento militar teria sido amenizado em cerca de R\$ 400 milhões, haja vista o histórico recente de total de contribuições patronais arcadas pelo estado para o sistema, sob o código 721807 (R\$ 406,8 milhões e R\$ 395,4 milhões nos anos de 2019 e 2020, respectivamente).

O principal efeito da LC 460/2021 foi, então, o de promover critério de cálculo de resultado anual ao SPSM diferente daquele aplicado aos fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, para os quais são aplicadas contribuições patronais regularmente processadas pelo empregador.

Efetividade das projeções atuariais

Com relação às projeções atuariais que vêm sendo oferecidas, deve-se ter em mente que as projeções utilizam premissas que não necessariamente serão confirmadas, posto que elas partem da premissa de que todos os requerimentos possíveis iriam ocorrer no período, o que de pronto funciona como vetor de subdimensionamento das receitas de contribuições e de superdimensionamento de despesas do FUNAFIN, bem como de superdimensionamento de receitas de compensação previdenciária. De fato, contudo, existe um tempo de diferimento havido entre o cumprimento de requisitos e a efetiva concessão de aposentadoria aos servidores civis após o cumprimento dos requisitos de aposentadoria.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Na avaliação atuarial efetivado com data-base de dez/2021 esse prazo de diferimento foi de dois anos para o FUNAFIN e para o FUNAPREV (Doc.28, p.11), não tendo sido aplicado tempo de diferimento para o SPSM. Na prática, todavia, nem mesmo após esse prazo de dois anos tem espelhado a efetivação de aposentações dos servidores civis que já preenchem os requisitos, muito em razão do do abono de permanência em atividade garantido pela Constituição. Ou seja, há na prática um distanciamento entre projeção e realização decorrente de premissa que, embora deva, por conservadorismo, ser empregada, culmina por escapar da realidade prática.

Por tal razão (do conservadorismo aplicado às projeções da área), e pela ausência de requerimento de aposentadorias iminentes, as projeções culminam apresentando quadro mais pessimista do que o que terminou sendo revelado logo em seguida.

Vê-se que em 2021, o distanciamento verificado no FUNAFIN (cenário mais pessimista do que o posteriormente efetivado) não foi também reproduzido nas contas do SPSM, tendo havido neste um bom nível de equilíbrio entre projetado e realizado. Já para o FUNAPREV houve também, no exercício de 2021 sob análise, considerável distanciamento, desta vez, diferentemente do FUNAFIN, em cenário projetado mais positivo do que culminou concretizado.

Para o exercício de 2022 em curso, igualmente, não há expectativa de que os R\$ 4,05 bilhões de perda projetada para o FUNAFIN, projetados ao final de 2021, venham a se concretizar, o que relativiza as projeções para o curto prazo, ao menos enquanto mantida a regra atual de abono para servidores que optem por permanecer em serviço. Por consequência, o prejuízo geral do estado (quando contempladas as contas do SPSM) também deve ficar bastante aquém dos R\$ 5,61 bilhões projetados ao final de 2021.

No que tange ao FUNAPREV, o distanciamento entre projeção e realização verificado na tabela anterior (relativo ao ano de 2021) tende a não se repetir, vez que a nova empresa de atuária contratada pelo estado (INOVE) previu superávit previdenciário de R\$ 45,66 milhões, valor este considerado bem mais próximo ao resultado efetivo de R\$ 40,7 milhões do último exercício encerrado (2021) e esperado para 2022.

Outro dado que tende a se aproximar da realidade diz respeito às receitas de compensação previdenciária (parte componente das receitas previdenciárias ilustradas nos quadros dos itens 9.3.3 anteriores). A empresa anteriormente contratada projetou receitas de compensação em 2020 da ordem de R\$ 151 milhões, montante que se revelou muito distante da evolução histórica dos valores aí arrecadados. Efetivamente, em 2021, o valor aí auferido foi de R\$ 39,81 milhões. Para o ano de 2022, o valor projetado nova pela empresa de atuária contratada pelo estado foi de cerca de R\$ 66 milhões.

De toda forma, com a entrada em operação do FUNAPREV, a partir de 01/04/2020, há a expectativa de resultados positivos por cerca de duas décadas, com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

formação de ativos atuariais, **os quais não devem servir para compensação dos resultados negativos a serem verificados no FUNAFIN.**

Assim, deve-se relativizar o tamanho do ápice do déficit atuarial, estimado, ao final de 2021, para o ano de 2045,. A informação de que o ápice seria de R\$ 7,16 bilhões contempla um “peso” de déficit futuro 92,47% superior ao que é absorvido atualmente pelo estado de Pernambuco. Esse peso ainda não nos transparece integralmente depurado, mesmo após as medidas perpetradas ou decorrentes da ECF nº 103/2019. A projeção futura ainda é sujeita a uma melhor acomodação após os primeiros exercícios de convivência do plano submetido ao regime de capitalização FUNAPREV com o em exaurimento FUNAFIN (sem previsão de novos entrados).

A sustentabilidade do atual sistema previdenciário no médio prazo

Apesar da relatividade de aproveitamento dos ápices de déficits futuros, há a certeza de que apenas elevações de alíquotas previdenciárias, desacompanhadas de um efetivo enxugamento do passivo atuarial, se revelam inócuas na prática.

Um fator preocupante, logo, é a sustentabilidade do sistema para o momento mais crítico de período de transição entre o regime de repartição e o de capitalização que se pretende operacionalizar a partir do funcionamento amplo do FUNAPREV (com seus integrantes contribuindo sobre valor limitado ao teto do RGPS)

O tamanho da elevação do comprometimento da RCL pelos prejuízos anuais é atualmente de 11,90%. O avanço desse percentual dependerá de diversos fatores até 2045, que passam pela agilidade do estado quanto **a fixação de novas idades mínimas para concessão de aposentadoria para os servidores estatutários, o que entre a EC nº 103/2019 e a atualidade ainda não foi efetuado.**

Quanto menor for essa agilidade, mais premente se revelará a necessidade de criação de alíquotas extraordinárias para o período crítico da transição (previstos hoje para o período compreendido entre meados das décadas de 2030 até 2050).

Diante do exposto, somos de entendimento de que o modelo que passou a ser adotado em 2021 (autorizado pela Portaria MF nº 464/2018) mostra mais proximidade com os resultados esperados para exercícios futuros, quando confrontado com avaliações mais recentes publicadas, mas que a saúde atuarial do estado carece de medidas urgentes, especialmente a adoção de novas idades mínimas de aposentadoria.



10 Terceiro Setor

10.1 Considerações iniciais

O Estado conta com a colaboração de entidades privadas na prestação de atividades públicas não exclusivas. Nesse caso, o Estado repassa os recursos para a entidade privada que executa a despesa, pois nem todo recurso público é aplicado diretamente pela administração pública.

As atividades públicas não exclusivas são aquelas desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas, que por força de previsão constitucional, já vinham sendo exercidas também pela iniciativa privada, tais como: saúde, educação, cultura, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento de tecnologias alternativas, dentre outras relacionadas no art. 2º, inciso I, da Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005.

As entidades privadas que prestam serviços definidos como atividade pública não exclusiva poderão habilitar-se ao credenciamento no Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos não exclusivos, conforme dispõe o art. 13 da Lei Estadual nº 11.743/2000. No caso de prestação de serviço de saúde, a escolha da entidade se dará por meio de uma seleção pública, conforme dispõe o art. 7º da Lei Estadual nº 15.210/2013.

A execução de atividades públicas não exclusivas por Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) dar-se-á por meio de *contrato de gestão* ou *termo de parceria*, respectivamente, a ser firmado entre o Poder Público e a entidade privada assim qualificada.

Em relação aos contratos de gestão das *Organizações Sociais de Saúde* (OSS), a Lei Estadual nº 15.210/2013 e suas alterações, que dispõe sobre as OSS no Estado de Pernambuco, estabelece as respectivas cláusulas essenciais no seu artigo 10.

No tocante aos contratos de gestão das *Organizações Sociais das demais áreas* (exceto saúde), a Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005, estabelece as respectivas cláusulas essenciais no § 3º do seu artigo 14.

Quanto à *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*, o *termo de parceria* é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades assim qualificadas, que se destina à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades não exclusivas. O Termo deverá conter as cláusulas essenciais previstas no parágrafo único do artigo 18 da Lei Estadual nº 11.743/2000.



10.2 Organizações Sociais

Nas lições de Meirelles¹, a organização social não é um novo ente administrativo, é uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada sem fins lucrativos. Essas entidades “podem já existir ou ser criadas para o fim específico de receber o título de organizações sociais e prestar os serviços desejados pelo Poder Público. O que importa é que se ajustem aos requisitos da lei”.

10.2.1 Qualificação e renovação da titulação

As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, cujas atividades sejam dirigidas à promoção ou execução das atividades públicas não-exclusivas, poderão obter a titulação como Organização Social (exceto da área de saúde), desde que comprovem o registro de seu ato constitutivo e atendam os requisitos previstos no art. 5º da Lei Estadual nº 11.743/2000. A qualificação da entidade será dada mediante decreto, à vista de requerimento da interessada, cabendo ao Núcleo de Gestão decidir pelo deferimento ou não do pedido (art. 8º, parágrafo único).

Em relação à obtenção da titulação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a entidade privada, após cumprir os requisitos legais (art. 9º e 10º), deverá formular *requerimento* escrito ao Secretário de Administração do Estado de Pernambuco, acompanhado das cópias dos documentos² relacionados no artigo 11 da já citada Lei Estadual, para que o Núcleo de Gestão decida sobre o deferimento do pedido (art. 12).

No caso de deferimento do requerimento, o Secretário de Administração do Estado encaminhará expediente ao Governador para edição de decreto de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (§ 1º do art. 12 da Lei Estadual nº 11.743/2000).

As entidades privadas qualificadas como Organização Social e OSCIP deverão buscar *a renovação da titulação a cada 2 (dois) anos*, apresentando os documentos exigidos nos incisos do art. 27-A, da Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005³.

No que tange à *qualificação de entidade privada como Organização Social de Saúde* (OSS), regida exclusivamente pela Lei Estadual nº 15.210/2013⁴ e suas

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2010, p. 406-407.

² Lei Estadual nº 11.743/2000 alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005, Art. 11. *Cumpridos os requisitos* estabelecidos a pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, *deverá formular requerimento escrito ao Secretário de Administração e Reforma do Estado, instituído com cópias autenticadas dos seguintes documentos*: I - estatuto registrado em cartório; II - ata de eleição de sua atual diretoria; III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício; IV - declaração de isenção do imposto de renda; e V - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ. (grifos nossos)

³ Lei Estadual nº 11.743/2000 alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005, art. 27-A. *Omissis*. I - relatório de atividade do exercício anterior; II - balanço social, fiscal e financeiro; III - balanço patrimonial; IV - atestado das atividades realizadas e expedidas por pessoa jurídica; e V - atas da Assembleia Geral Ordinária com aprovação dos balanços financeiros.

⁴ A Lei Estadual nº 15.210/2013 dispõe sobre as Organizações Sociais de Saúde - OSS, no âmbito do Estado de Pernambuco, disciplinando o processo de qualificação, a elaboração e conteúdo dos contratos de gestão, bem como o seu acompanhamento, avaliação e fiscalização. Além de estabelecer na hipótese de risco quanto ao regular cumprimento das obrigações assumidas, a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

alterações, a entidade interessada em obter a titulação deverá apresentar requerimento ao Secretário de Saúde, instruídos com os documentos exigidos nos incisos do art. 3º daquela Lei⁵.

Atendidos os requisitos legais, o Núcleo de Gestão do Poder Executivo emitirá parecer opinando pelo deferimento ou não da qualificação (art. 3º, § 1º). Em caso de parecer favorável, a qualificação dar-se-á por decreto (art. 3º, § 2º).

Ademais, a entidade privada qualificada como *Organização Social de Saúde* deverá fazer a *renovação da titulação a cada 2 (dois) anos*, apresentando os documentos exigidos nos incisos do art. 4º da Lei Estadual nº 15.210/2013⁶. Este prazo poderá ser renovável por sucessivos períodos, até o limite máximo de 10 (dez) anos, de acordo com o inciso X, do art. 10, da referida lei.

10.2.2 Situação da vigência da titulação das Organizações Sociais

Organizações Sociais de Saúde

Em 2021, a Secretaria de Saúde de Pernambuco, através da UG 530401 – Fundo Estadual de Saúde – FES, efetuou repasses financeiros para 11 (onze) Organizações Sociais de Saúde (OSS).

A seguir, serão demonstradas as 06 (seis) OSS que receberam repasses, em 2021, e que estavam com sua titulação, como Organização Social de Saúde, em vigor durante todo o exercício, conforme o prazo de vigência estabelecido no decreto.

1. *Fundação Professor Martiniano Fernandes – IMIP HOSPITALAR* (Decreto nº 50.042, de 30 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 28 de novembro de 2020);
2. *Fundação Manoel da Silva Almeida* (Decreto nº 49.960, de 16 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 13 de novembro de 2020);
3. *Associação de Proteção à Maternidade e à Infância – APAMI SURUBIM* (Decreto nº 49.116, de 17 de junho de 2020, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020);
4. *Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife* (Decreto nº 49.912, de 10 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 11 de março de 2020);

possibilidade do Estado intervir nos serviços disciplinados no contrato de gestão, com o fim de assegurar a adequação e a continuidade da prestação desses serviços (art. 17, *caput*). Prevê, também, as sanções que poderão ser aplicadas no caso de inexecução total ou parcial das obrigações estabelecidas no contrato de gestão, inclusive das metas e compromissos assumidos na proposta de trabalho, bem como pela infração das normas legais e regulamentares.

⁵ Lei Estadual nº 15.210/2013, Art. 3º *Omissis*. I - estatuto devidamente registrado em cartório; II - ata de eleição ou nomeação dos integrantes dos órgãos deliberativo e executivo; III - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas; IV - documentação comprobatória de regularidade perante a Fazenda Pública, a Seguridade Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a Justiça do Trabalho; e V - comprovante de qualificação técnica e experiência anterior na execução de projetos e programas relacionados à área de saúde.

⁶ Lei Estadual nº 15.210/2013, Art. 4º. *Omissis*. I - relatório das atividades realizadas nos dois últimos exercícios; II – balanços patrimonial, fiscal e financeiro, acompanhados das atas de aprovação pela Assembleia Geral; e III - documentação comprobatória de regularidade perante a Fazenda Pública, a Seguridade Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a Justiça do Trabalho.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

5. *Hospital do Câncer de Pernambuco – HCP* (Decreto nº 49.262, de 06 de agosto de 2020, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020).
6. *Associação de Proteção à Maternidade e Infância Ubaíra* (Decreto nº 50.326, de 26 de fevereiro de 2021, que qualifica a entidade como OSS a partir de 26 de fevereiro de 2021).

Das 05 (cinco) OSS restantes, 04 (quatro) tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos e 01 (uma) não renovou sua titulação, pois o contrato de gestão atingiu o limite máximo de 10 anos. Esta última diz respeito ao *Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS*, responsável por gerenciar a UPA Imbiribeira (Contrato de Gestão nº 004/2010 - 01/03/2010 a 01/03/2020).

1. *Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP* (Decreto nº 52.209, de 25 de janeiro de 2022, com efeitos retroativos a 07 de outubro de 2021);
2. *Instituto Social das Medianeiras da Paz - ISMEP* (Decreto nº 52.208, de 25 de janeiro de 2022, com efeitos retroativos a 01 de novembro de 2021).
3. *Hospital Tricentenário* (Decreto nº 52.317, de 21 fevereiro de 2022, com efeitos retroativos a 04 de novembro de 2021);
4. *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar – IBDAH* (Decreto nº 50.290, de 18 de fevereiro de 2021, com efeitos retroativos a 10 de setembro de 2020)

Deve-se frisar que é recorrente a renovação da titulação das OSS com efeito retroativo acarretando descumprido do artigo 4º, da Lei Estadual nº 15.210/2013, que estabelece a necessidade de renovação da titulação a cada dois anos.

Conforme mencionado anteriormente, o *Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS* não teve seu contrato de gestão renovado desde março/2020, entretanto, a entidade recebeu repasses tanto em 2020, no período de abril a dezembro, quanto em 2021, no período de janeiro a junho.

O total repassado ao IPAS, em 2021, sem cobertura contratual, foi de R\$ 10.186.794,28.

Sobre os repasses efetuados ao IPAS sem cobertura contratual, colacionamos abaixo o que o Governo do Estado informou na defesa apresentada a esta Corte de Contas referente a Prestação de Contas do Governo de 2020.

O Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, destaca que diante do cenário da pandemia de COVID-19, ocasionada pelo novo coronavírus, tornou-se necessária a solução de continuidade da disponibilização de serviços à população, pelo Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS, ao menos, até que fosse celebrado o novo contrato de gestão, haja vista o crescente número de atendimentos, a exemplo do que se demonstra no gráfico abaixo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.tcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O gráfico⁷ mencionado na defesa do Governo demonstrava a produção da UPA Imbiribeira no período de abril a junho de 2021.

Registra-se que o novo contrato de gestão para gerenciamento da UPA Imbiribeira foi celebrado no dia 01 de julho de 2021 com a OSS Associação de Proteção à Maternidade e Infância Ubaíra (Contrato 003/2021).

Organizações Sociais das demais áreas

Em relação à renovação da titulação das Organizações Sociais das demais áreas, verificou-se que todas as 06 (seis) entidades que receberam repasses, em 2021, tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos.

A seguir, serão demonstradas as entidades e os respectivos decretos de renovação de sua titulação como Organização Social.

1. *CEASA* (Decreto nº 51.298, de 03 de setembro de 2021, com efeitos retroativos a 03 de maio de 2021);
2. *Casa do Estudante de PE – CEP* (Decreto nº 51.431, de 22 de setembro de 2021, com efeitos retroativos a 02 de janeiro de 2021);
3. *Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP* (Decreto nº 50.243, de 09 de fevereiro de 2021, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020);
4. *Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES* (Decreto nº 50.530, de 12 de abril de 2021, com efeitos retroativos a 10 de junho de 2020);
5. *Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco* (Decreto nº 50.259, de 10 de fevereiro de 2021, com efeitos retroativos a 03 de agosto de 2020);
6. *Núcleo Gestor do Porto Digital* (Decreto nº 50.758, de 26 de maio de 2021, com efeitos retroativos a 02 de maio de 2021).

Destaca-se a entidade ***Casa do Estudante de PE***, que só renovou sua qualificação, como Organização Social, após 08 (oito) meses de expirado o prazo de validade, assim como a ***Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco - ITEP*** e o ***Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES*** que só renovaram sua qualificação após 10 (dez) meses.

É recorrente a renovação da titulação das Organizações Sociais das demais áreas com efeito retroativo, prática que vem acontecendo desde 2017, e o Governo do Estado nada tem feito para coibir este tipo de ação.

O art. 25 da Lei Estadual nº 11.743/2000 prevê apuração em processo regular quando constatado, a qualquer tempo, descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

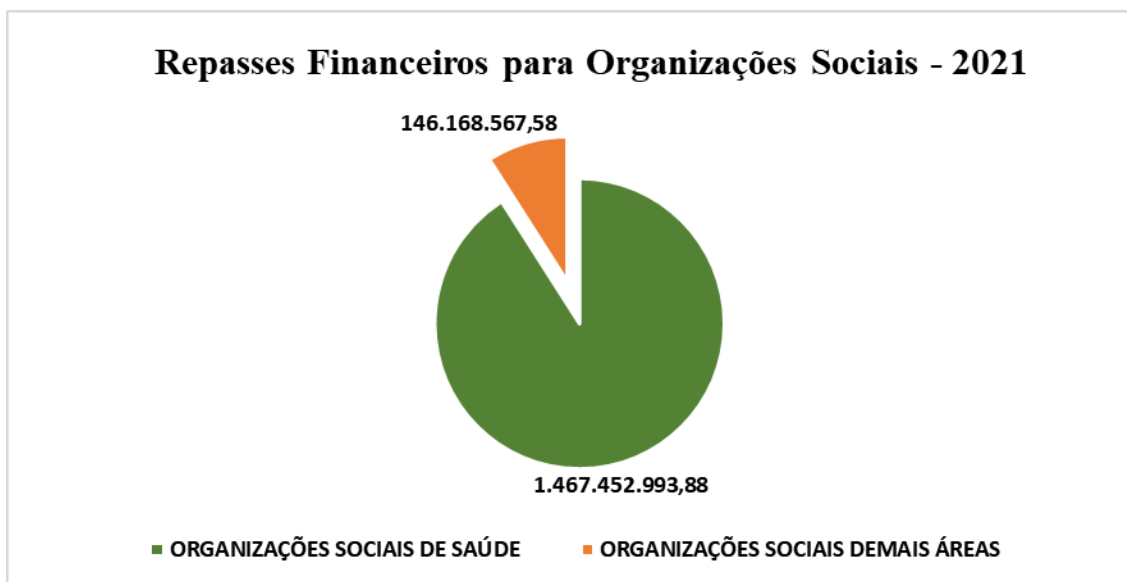
⁷ Disponível no sistema e-TCE Processo nº 21100644-0, doc. 55, p. 117.



10.2.3 Repasses financeiros para Organizações Sociais em 2021

Os repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais, por meio de contrato de gestão, em 2021, alcançaram R\$ 1.613.621.561,38. Quando comparado com o valor de R\$ 1.369.569.349,77 repassado em 2020, verifica-se um aumento de R\$ 244.052.211,61.

A maior parte dos recursos foi repassada para as onze (11) Organizações Sociais da área de saúde (R\$ 1.467.452.993,88). O restante foi repassado para as seis (06) Organizações Sociais das Demais Áreas (R\$ 146.168.567,58), conforme demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: e-Fisco/2021

Notas: Considerou-se repasse financeiro, a despesa paga no exercício de 2021, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA e Restos a Pagar pagos no exercício.

Repasses Financeiros para Organizações Sociais de Saúde

De acordo com as cláusulas dos contratos de gestão das Organizações Sociais contratadas para operacionalizar e executar ações e serviços públicos de saúde nos hospitais públicos, Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs), os repasses financeiros compõem-se de duas partes: a parte fixa, correspondente ao percentual de 70% do valor do repasse e a parte variável, composta por duas parcelas – 20% calculada com base na produção (a partir de indicadores de produtividade) e 10% calculada com base nos indicadores de qualidade.

Em 2021, por meio do Fundo Estadual de Saúde (UG 530401), 11 (onze) entidades receberam repasses financeiros, totalizando R\$ 1.467.452.993,88.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

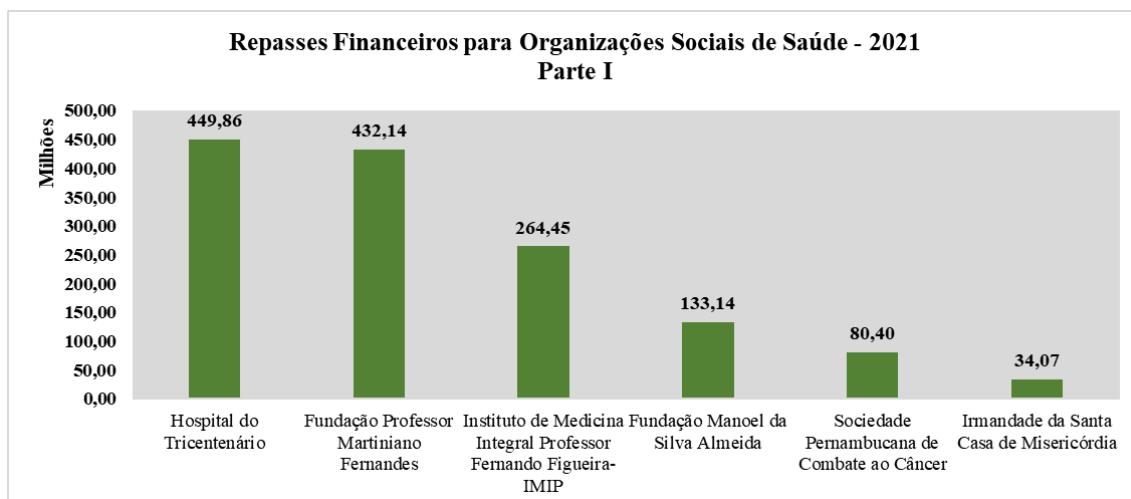


Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

As seguintes fontes de recursos financiaram os repasses para as Organizações Sociais de Saúde: *Recursos Ordinários (0101); Recursos do SUS (0144); Recursos Decorrentes da Oper. da Conta Única para Projetos de Resp. social e Modernização Administrativa - FRSMA (0119), Recursos do Fundo Estadual de combate e erradicação da Pobreza - FECEP (0116), Recursos Diretamente Arrecadados – Adm. Direta (0104); e Recursos Captados para Compensação Ambiental (0261).*

O maior volume de repasses, 61,89%, foi proveniente da fonte 0101 (*Recursos Ordinários*), seguido da fonte 0144 (*SUS*), que representou 35,63% do total repassado.

Os gráficos a seguir evidenciam os valores repassados para cada Organização Social de Saúde, através de contrato de gestão, no exercício de 2021.



Fonte: e-Fisco/2021

Nota: Considerou-se como repasse a despesa paga no exercício de 2021, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4dd7-bfd9-dce69c76fa59

Observando os gráficos acima, verifica-se que o Hospital do Tricentenário recebeu o maior volume de repasses, R\$ 449,86 milhões, em 2021. Em seguida vem as duas OSS ligadas ao IMIP (Fundação Professor Martiniano Fernandes e o Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP). Juntas receberam repasses no valor de R\$ 696,59 milhões, correspondente a 47,47% do valor total repassado às OSS em 2021.

Ressalta-se que estavam sob a gestão do IMIP 5 (cinco) hospitais públicos, 8 (oito) Unidades de Pronto Atendimento – UPA, e 4 (quatro) Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializado – UPAE.

A tabela a seguir demonstra os valores repassados para cada Organização Social de Saúde, bem como as unidades de saúde administradas por estas entidades.

ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	HOSPITAL	VALOR em R\$
Fundação Manoel da Silva Almeida	Hospital Ermírio Coutinho	22.586.479,51
	Hospital Regional de Palmares Dr. Silvio Magalhães	73.499.126,89
Fundação Professor Martiniano Fernandes	Hospital Dom Malan	71.592.701,74
	Hospital Metropolitano Norte Miguel Arraes	92.430.828,75
	Hospital Metropolitano Sul Dom Helder Câmara	113.480.953,19
Hospital do Tricentenário	Hospital João Murilo de Oliveira	51.789.904,54
	Hospital Mestre Vitalino	179.112.319,01
	Hospital Regional Ruy de Barros Correia	41.836.828,98
	Hospital Brites de Albuquerque	40.638.692,00
	Hospital Regional Emília Câmara	36.160.730,74
	Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos	47.741.167,40
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	Hospital Metropolitano Oeste Pelópidas Silveira	81.099.560,38
	Hospital Nossa Senhora das Graças (ALFA)	132.754.257,09
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife	Hospital Fernando Bezerra	16.303.656,42
Instituto Social das Medianeiras da Paz		31.694.918,12
Hospital do Câncer de Pernambuco - HCP	Hospital São Sebastião	13.800.869,87
	Hospital de Campanha Aurora	42.770.438,58
	TOTAL HOSPITAIS	1.089.293.433,21
ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	UPAS	VALOR em R\$
Fundação Manoel da Silva Almeida	UPA Caxangá	19.896.489,22
	UPA Nova Descoberta	17.159.616,87



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	UPAS	VALOR em R\$
Fundação Professor Martiniano Fernandes	UPA Cabo	12.609.237,85
	UPA Caruaru	17.192.871,47
	UPA Igarassu	15.973.959,84
	UPA Olinda	17.929.079,30
	UPA Paulista	16.907.514,33
	UPA São Lourenço da Mata	16.120.468,39
	UPA Barra de Jangada	16.558.458,69
	UPA Engenho Velho	16.130.290,31
Hospital do Tricentenário	UPA Ibura	18.814.947,93
	UPA Curado	18.438.387,60
Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS	UPA Imbiribeira	11.268.453,29
Associação de Proteção a Maternidade e a Infância de Ubaíra		9.109.049,24
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife	UPA Torrões	17.767.771,76
	TOTAL UPAS	241.876.596,09

ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	UPAES	VALOR em R\$
Associação de Proteção a Maternidade e a Infância de Surubim	UPAE Limoeiro	5.385.824,99
Fundação Professor Martiniano Fernandes	UPAE Garanhuns	19.725.325,19
	UPAE Salgueiro	5.490.155,59
Hospital do Tricentenário	UPAE Afogados da Ingazeira	5.388.491,99
	UPAE Serra Talhada	9.940.799,99
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	UPAE Petrolina	50.596.345,81
Hospital do Câncer de Pernambuco - HCP	UPAE Arcoverde	5.899.999,99
	UPAE Belo Jardim	5.894.599,99
	UPAE Caruaru	12.034.688,40
Instituto Social das Medianeiras da Paz	UPAE Ouricuri	8.131.315,49
	UPAE Goiana	2.833.559,99
IBDAH - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar	UPAE Grande Recife	4.961.857,16
	TOTAL UPAES	136.282.964,58

Fonte: e-Fisco /2021

Nota: Considerou-se como repasse financeiro a despesa paga no exercício de 2021, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Vê-se que do valor de R\$ 1,467 bilhão repassado às Organizações Sociais de Saúde, 74,23% foram destinados para 16 hospitais públicos (R\$ 1,08 bilhão), 16,48% para 14 UPAs (R\$ 241,87 milhões) e 9,29% para 12 UPAs (R\$ 136,28 milhões).

Dos 16 hospitais, 04 estavam atendendo exclusivamente pacientes com COVID-19, sendo estes: *Hospital Nossa Senhora das Graças (Alfa)*, *Hospital Brites de Albuquerque*, *Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos* e o *Hospital de Campanha Aurora*. A UPAs Goiana também era exclusiva para pacientes com COVID-19.

Repasse Financeiros para Organizações Sociais das demais áreas

Os repasses financeiros para as Organizações Sociais das demais áreas (exceto de saúde) foram realizados pelas seguintes Unidades Gestoras:

- Secretaria de Educação;
- Secretaria Executiva de Ressocialização;
- Fundo Estadual de Assistência Social;
- Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas;
- Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Secretaria de Desenvolvimento Agrário;
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Em 2021, esses repasses atingiram o montante de R\$ 146,17 milhões e foram efetuados para 06 (seis) entidades que estavam qualificadas como Organização Social⁸. Quando comparado com os valores repassados em 2020 (109,52 milhões), verificou-se um aumento de R\$ 36,65 milhões.

O gráfico a seguir evidencia o valor repassado para cada Organização Social das demais áreas (exceto de saúde) em 2021.

⁸ Todas as entidades renovaram sua titulação como Organização Social com efeito retroativo (Ver item 10.2.2 – Situação da vigência da titulação das Organizações Sociais).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: e-Fisco/2021

Nota: Considerou-se como repasse a despesa paga no exercício de 2021, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Vê-se no gráfico acima que o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco – CEASA recebeu o maior volume de repasse financeiro dentre as Organizações Sociais das demais áreas, R\$ 125,57 milhões, o que corresponde a 85,91% do total repassado em 2021.

Conforme demonstrado na Relação dos Contratos de Gestão e Termos Aditivos enviada na Prestação de Contas do Governo 2021 (doc. 21, p. 2-3), o CEASA possuía três contratos firmados com o Governo do Estado, vigentes em 2021.

O primeiro contrato é o de nº 001/2016 referente ao fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios para as unidades prisionais do Estado de Pernambuco, dentre outras ações. Em 2021, foi paga a quantia de R\$ 89.268.412,48 deste contrato.

O segundo contrato é o de nº 001/2020 e tem por objeto o fornecimento de alimentação para estudantes da rede pública estadual. Foi paga ao CEASA, em 2021, a quantia de R\$ 27.490.704,05 referente a este contrato. Quando comparado com o valor pago no ano anterior (R\$ 4.847.431,56) verifica-se um aumento de R\$ 22.643.272,49. Este aumento pode ser atribuído ao contexto da pandemia da COVID-19. Isso porque, em 2020, houve a diminuição do fornecimento da merenda escolar, haja vista a suspensão das aulas presenciais durante a maior parte deste exercício.

Por fim, o terceiro contrato com o CEASA é o de nº 001/2020, firmado com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado, e tem por objeto o Gerenciamento Técnico, Administrativo e Operacional dos Abatedouros Regionais de Paudalho, Itambé, Escada, Ribeirão e Quipapá, bem como, a Unidade Central dos



Abatedouros, de forma a promover a segurança alimentar e nutricional. Verificou-se ter havido pagamentos deste contrato, em 2021, no valor de R\$ 8.813.181,11.

10.2.4 Evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais

Organizações Sociais de Saúde

O gráfico a seguir evidencia a evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais de Saúde no período de 2018 a 2021.



Fonte: Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governo 2018 a 2020 e sistema e-Fisco/2021.

Observa-se que os repasses financeiros para Organizações Sociais de Saúde passaram de aproximadamente R\$ 870 milhões em 2018 para R\$ 1,47 bilhão em 2021.

Em 2018, 12 hospitais públicos, 14 UPAs e 11 UPAsEs estavam sob a gestão de Organizações Sociais. Por sua vez, em 2021, a quantidade de unidades públicas de saúde sob a gestão de Organizações Sociais foi ampliada para 16 hospitais públicos e 12 UPAsEs, permanecendo 14 UPAs.

Organizações Sociais das demais áreas

O gráfico a seguir evidencia a evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais das demais áreas no período de 2018 a 2021.



Fonte: Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governo 2018 a 2020 e sistema e-Fisco/2021.

Notas: Considerou-se como repasse a despesa paga no exercício de 2021, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

A fim de permitir a comparabilidade, foram excluídos, em 2018, os valores repassados por convênio à Casa do Estudante (R\$ 240.000,00) e ao CERCAP (R\$ 39.500,00) e, incluídos os valores de R\$ 1.397.244,84 e R\$ 2.184.810,05 repassados ao IEDES, em 2018 e 2021, respectivamente, e classificados indevidamente nos elementos de despesa 3.3.90.39.05 e 3.3.90.92.39, apesar de se referirem a contratos de gestão.

Observa-se no gráfico anterior que, no período analisado, houve uma diminuição no ano de 2020 do montante repassado às Organizações Sociais das demais áreas, provavelmente relacionado a pandemia da COVID-19, com retorno em 2021 a um patamar próximo ao verificado em 2018.

10.2.5 Atendimentos nas Unidades de Saúde exclusivas para tratamento da COVID-19 em 2021

Hospital Nossa Senhora da Graça - Antigo Hospital Alfa

Esta unidade de saúde está situada no município de Recife, e está sob a gestão do IMIP, que celebrou o Contrato de Gestão nº 003/2020 com a Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, neste hospital.

De acordo com as informações contidas no Relatório Anual de Avaliação⁹, o antigo Hospital Alfa possui 300 leitos capacitados para procedimentos de média e alta complexidade, com atendimento exclusivo aos pacientes suspeitos ou diagnosticados

⁹ Elaborado pela Comissão Mista de Avaliação dos Contratos de Gestão disponível no sistema e-TCE no Processo nº 22100724-6 - Prestação de Contas 2021 da SES (doc. 299 e 301 da UJ - Fundo Estadual de Saúde).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da55-4d27-b1d9-dce69c76fa59

com COVID-19, estando assim distribuídos: 160 leitos de enfermaria e 140 leitos de UTI.

O IMIP recebeu do Governo do Estado, em 2021, a quantia de R\$ 132.754.257,09 pelos serviços prestados de gerenciamento e operacionalização deste hospital.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2021.

Antigo Hospital Alfa

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º Trimestre	801
2º Trimestre	913
3º Trimestre	437
4º Trimestre	708

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 003/2020 (IMIP).

Registra-se que consta no Relatório Anual de Avaliação deste contrato de gestão, assim como nos demais que serão comentados a seguir, “que os relatórios a serem enviados mensalmente à Secretaria de Saúde conterão os indicadores que serão utilizados apenas para fins de monitoramento e execução dos serviços assistenciais, não possuindo metas valoradas, apenas requisitos de acompanhamento, em conformidade com o disposto na Lei Complementar Estadual nº 425, de 25 de março de 2020”.

Maternidade Brites de Albuquerque

A Maternidade Brites de Albuquerque está situada no município de Olinda. A gestão ficou a cargo do Hospital do Tricentenário, que celebrou o Contrato de Gestão nº 004/2020 estando este vigente em 2021. Esta unidade de saúde era exclusiva para atendimento SUS de média e alta complexidade de casos suspeitos e confirmados da COVID-19.

De acordo com as informações contidas no Relatório Anual de Avaliação, esta unidade de saúde possuía 120 leitos, assim distribuídos: 10 de UTI pediátrica, 10 de enfermaria pediátrica, 40 de enfermaria adulto e 60 de UTI adulto.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-4ae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Maternidade Brites de Albuquerque

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º Trimestre	372
2º Trimestre	467
3º Trimestre	227
4º Trimestre	312

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 004/2020 (Hospital do Tricentenário).

O Estado repassou, em 2021, a quantia de R\$ 47.741.167,40 para a OSS Hospital do Tricentenário pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde.

Hospital do Sertão Eduardo Campos

Esta unidade de saúde está situada no município de Serra Talhada. A gestão deste hospital também ficou a cargo da OSS Hospital do Tricentenário, que celebrou o Contrato de Gestão nº 006/2020 estando este vigente em 2021.

Esta unidade de saúde era exclusiva para atendimento SUS de média e alta complexidade de casos suspeitos e confirmados da COVID-19. Em 2021, este hospital disponibilizou 158 leitos, sendo 28 leitos clínicos e 130 leitos de UTI Geral.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2021.

Hospital Eduardo Campos

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º Trimestre	430
2º Trimestre	499
3º Trimestre	83
4º Trimestre	68

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 006/2020 (Hospital do Tricentenário).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

O Estado repassou, em 2021, a quantia de R\$ 39.978.843,25 para a OSS Hospital do Tricentenário pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde.

Hospital de Campanha Aurora

O Hospital de Campanha Aurora, cujo contrato de Gestão nº 001/2021 com a OSS Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer encontrou-se vigente até o dia 30/09/2021, ocasião em que ocorreu o encerramento das atividades desta unidade de saúde.

Esta unidade de saúde estava apta a realizar procedimentos de média e alta complexidade para atendimento aos pacientes suspeitos ou diagnosticados com a COVID-19. No período de abril a setembro/2021, este hospital disponibilizou 160 leitos, sendo 60 leitos de enfermaria adulto e 100 leitos de UTI Adulto.

O Estado repassou, em 2021, a quantia de R\$ 42.770.438,58 para a OSS Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, no 2º e 3º trimestre de 2021.

Hospital de Campanha Aurora

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
Abril a Junho/2021	932
Julho a Setembro/2021	316

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 001/2021 (OSS Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer).

UPAE Goiana

A UPAE Goiana está situada no município de Goiana-PE. A gestão desta unidade de saúde, em 2021, ficou a cargo da OSS Instituto Social Medianeiras da PAZ, que celebrou o Contrato de Gestão nº 003/2021, cuja vigência seria de 06 meses, contados da assinatura do contrato, que ocorreu em 01/05/2021, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos enquanto durar a situação de pandemia da COVID-19.

Esta unidade de saúde possui perfil hospitalar de pequeno porte disponibilizando 34 leitos, sendo 10 leitos de Terapia Intensiva e 24 leitos de enfermaria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

adequados para realizarem procedimentos de média e alta complexidade em atendimento aos pacientes acometidos pelo coronavírus em regime de 24h/dia, conforme consta no relatório de avaliação do contrato de gestão.

A referida unidade de saúde ofereceria ainda, minimamente, os seguintes serviços complementares: laboratório de análises clínicas, radiologia convencional, fisioterapia respiratória, eletrocardiograma, ecocardiograma, ultrassonografia, hemodiálise, dentre outros.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2021.

UPAE Goiana

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
2º trimestre	48
3º Trimestre	43
4º Trimestre	26

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 003/2021 (Instituto Social Medianeiras da Paz).

O Estado repassou, em 2021, a quantia de R\$ 8.131.315,49 para a OSS, Instituto Social Medianeiras da PAZ, pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde.

10.2.6 Contabilização dos Repasses Financeiros para Organizações Sociais

As transferências para as Entidades Privadas sem fins Lucrativos nas áreas de Saúde, Assistência Social e Educação devem ser classificadas na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, conforme consta no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª Edição (Item 4.6.2.1).

Verificou-se que os repasses efetuados, em 2021, para as Organizações Sociais de Saúde foram classificados corretamente no elemento 43 – Subvenção Social, para as despesas realizadas no exercício e, no elemento 3.3.50.92.13 para despesas de exercícios anteriores.

Verificou-se ainda a utilização da classificação 4.4.50.42.13 (Despesa de Capital/Auxílios – Organização Social).

Em relação à contabilização dos repasses efetuados para Organizações Sociais das demais áreas, em 2021, viu-se que as despesas liquidadas no exercício foram classificadas apenas na conta 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) quando deveriam ser classificadas também na conta 3.3.50.43.13 (Subvenções –



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Organização Social). Esta última classificação deverá ser utilizada quando os repasses efetuados forem para OS cujo objeto do contrato de gestão esteja relacionado às áreas de assistência social e educação. Nesta situação, encontram-se os repasses efetuados pelo Governo, em 2021, para o IEDES e o CEASA, que foram classificados indevidamente na conta 3.3.50.41.13 quando deveriam ter sido classificados na conta 3.3.50.43.13.

Foram classificados indevidamente na conta 3.3.90.39.05 (Serviços Técnicos Profissionais) e 3.3.90.92.39 os repasses efetuados pela UG 130101 - Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude para o Instituto Ensinar de desenvolvimento social - IEDES referente ao Contrato de Gestão 001/2015, bem como os repasses efetuados pela UG 600101 - FEAS também para a entidade IEDES referente ao Contrato de Gestão 001/2016.

Destaca-se a importância de classificar os repasses efetuados para as Organizações Sociais das demais áreas na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, a fim de não comprometer a apuração dos valores repassados àquelas entidades, bem como seguir a orientação constante no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª Edição (Item 4.6.2.1).

10.3 Outros repasses financeiros para entidades do Terceiro Setor

Além dos repasses financeiros para entidades qualificadas como Organização Social, por meio de contrato de gestão, na forma de subvenções sociais, há ainda os repasses, por meio de contratos ou convênios, referente à prestação de serviços de saúde.

A Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017 revogou a Portaria nº 2.567, de 25 de novembro de 2016, mas manteve a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na execução de ações e serviços complementares de saúde, conforme consta no § 2º do art. 130, que dispõe:

Art. 130 Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde pública próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º)

§1º Omissis

§2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §2º)

§3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios: (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §3º)

I – convênio: firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



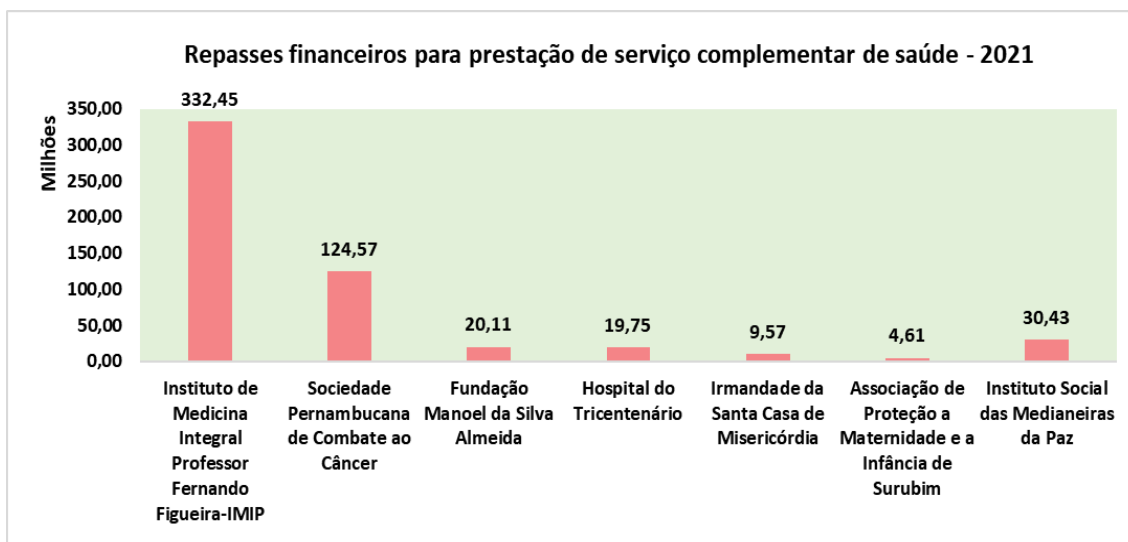
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

prestação de serviços assistenciais à saúde; e (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §3º, I)

II – contrato administrativo: firmado entre ente público e a instituição privada com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §3º, II)

Um total de 07 (sete) Organizações Sociais de Saúde receberam repasses financeiros, em 2021, para prestação complementar de serviços de saúde. O total repassado foi de R\$ 541.480.891,18 e foram registrados no sistema e-Fisco/2021 no elemento de despesa: 3.3.90.39.50. Foram prestados serviços médico-hospitalares, oftalmológicos, sessões de hemodiálise, dentre outros.

O gráfico a seguir demonstra quais foram as OSS que receberam repasses financeiros para prestação complementar de serviços de saúde, e o valor correspondente a cada uma.



Fonte: e-Fisco/2021.

Observando o gráfico acima, vê-se que as entidades que receberam repasses para prestação de serviço complementar de saúde também receberam repasses por meio de contrato de gestão firmado com o Governo do Estado, conforme demonstrado no item 10.2.3.

10.4 Fiscalização e monitoramento dos instrumentos de pactuação do Estado com as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

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. Tal modificação ocorreu em razão do advento da Lei Estadual nº 15.210/2013, que em seu artigo 30 exclui a competência anterior da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Pernambuco – ARPE, normatizada pela Lei Estadual nº 11.743/2000:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Art. 30. Não se aplicam aos contratos de gestão na área de saúde as disposições da Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, assim como a cobrança da Taxa de Fiscalização do Sistema Integrado de Atividades Públicas Não Exclusivas (TFSI), instituída pela Lei nº 13.955, de 15 de dezembro de 2009.

O parágrafo único do artigo 15 da Lei Estadual nº 15.210/2013 dispõe acerca da instituição da Comissão Técnica de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão, no intuito de auxiliar a Secretaria de Saúde no acompanhamento e na fiscalização da execução dos contratos de gestão.

Art. 15. A execução dos contratos de gestão de que cuida esta Lei será acompanhada, fiscalizada e supervisionada pela Secretaria de Saúde, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos de controle interno e externo do Estado.

Parágrafo único. Cabe à Secretaria de Saúde instituir Comissão Técnica de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão, à qual incumbirá (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019):

I - o recebimento e análise dos relatórios gerenciais e financeiros mensais emitidos pela contratada;

II - a execução orçamentária do contrato;

III - a averiguação do cumprimento do plano de metas definido pelo órgão supervisor (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019);

IV – Omissis;

V – Omissis;

VI – a aferição, através dos sistemas informatizados do SUS e do Sistema de Gestão, mediante parecer técnico específico, do percentual de atendimento, pela contratada, das metas pactuadas para o trimestre de referência (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019)

A Lei Estadual nº 15.210/2013 determina ainda a criação da Comissão Mista de Avaliação incumbida da emissão de parecer conclusivo, conforme dispõe o § 1º do art. 16 da referida Lei.

Art. 16. Será instituída **Comissão Mista de Avaliação para proceder à análise definitiva dos relatórios trimestrais sobre os resultados do contrato de gestão.**

§ 1º Após o recebimento do parecer da Comissão de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão acerca dos relatório trimestrais e resultados atingidos com a execução contratual a Comissão Mista de Avaliação deverá, até o último dia do mês subsequente, **emitir parecer conclusivo a ser disponibilizado no Portal da Transparência do Governo do Estado de Pernambuco, bem como encaminhado à Secretaria de Saúde e à Secretaria da Controladoria Geral do Estado** (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019).

§ 2º O relatório anual da Comissão Mista de Avaliação será também encaminhado ao Núcleo de Gestão do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas do Estado, à Assembleia Legislativa e ao Conselho Estadual de Saúde.

§ 3º A Comissão Mista de Avaliação será composta por 05 (cinco) membros, sendo 03 (três) representantes da Secretaria de Saúde, 01 (um) representante da Secretaria de Planejamento e Gestão e 01 (um) representante da Secretaria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

de Administração devendo suas deliberações serem aprovadas pela maioria de seus membros (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.155, de 05 de outubro de 2017) (grifos nosso).

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.

A Resolução ARPE nº 67/10 (antiga Resolução nº 05/10) define e estabelece as condições e os procedimentos de monitoramento e fiscalização dos serviços pactuados com OSs e OSCIPs. Disciplina, dentre outras coisas, que a ARPE elabore um Plano de Monitoramento de Atividades (PMA) no prazo de 60 dias após a assinatura do Instrumento de Pactuação (art. 6º) e que deve emitir, anualmente, Relatório de Prestação de Contas com parecer conclusivo (art. 24).

Quanto à atividade de fiscalização, a Resolução ARPE nº 67/10 prevê no art. 10, I, avaliar se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pela entidade social.

É oportuno lembrar o que foi apontado neste capítulo no item 10.2.2 – Situação da Vigência da Titulação das Organizações Sociais, onde se observou que as entidades vêm recebendo repasses financeiros mesmo tendo expirado o Decreto de qualificação como Organização Social.

Nos pareceres emitidos por esta Corte de Contas em razão das Prestações de Contas de Governo, vem sendo recorrente a recomendação de que o Governo intensifique as ações no sentido de que a ARPE desempenhe suas atribuições de fiscalização e monitoramento dos Contratos de Gestão e Termos de Parcerias firmados com o Governo do Estado, conforme discrimina a Resolução nº 67/10.





11. Transparência

11.1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo fornecer uma análise sobre as informações públicas que constam no Portal de Acesso à Informação¹ e no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco² e disponibilizadas à sociedade, confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Uma gestão pública transparente e a garantia ao acesso à informação são condições fundamentais para a boa implementação das políticas públicas. O acesso à informação possibilita o controle social, garantindo que o cidadão tenha condições de acompanhar a atuação dos gestores públicos. Para os agentes públicos, a transparência é um instrumento eficiente, pois permite a troca de informações de qualidade entre as diversas instituições governamentais, facilitando inclusive a atuação dos órgãos de controle. No âmbito privado, a disponibilização de informações públicas promove a inovação e contribui para a geração de novos produtos e serviços.

A transparência também tem sua importância na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)³. Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 16, composto por 12 metas, busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”. Das 12 metas, três tratam diretamente de transparência e participação social⁴

16.6. Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

16.7. Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

16.10. Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

Quando se fala em transparência, parece haver um consenso de sua contribuição no combate à corrupção. Espera-se que, ao se lançar luz sobre a administração pública, a corrupção seja, ao menos, inibida. Ou seja, a redução da corrupção tende a ser uma das consequências do aumento da transparência. Entretanto,

¹ Disponível em <https://www.lai.pe.gov.br/>

² Disponível em <http://web.transparencia.pe.gov.br/>

³ Em setembro de 2015, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, e decidiram um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém o conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

⁴ TCU – Relatório Sistemático de Fiscalização sobre Transparência Pública, 2018.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

não se deve esquecer que a transparência possui outras funções de alta relevância e que precisam ser exploradas para que se tenha um Estado mais eficiente e efetivo.

Uma dessas funções é a de tornar os processos transparentes, para que seja possível avaliar a fidedignidade das informações produzidas. Tal função é essencial, pois não adianta disponibilizar informações sem que exista um grau mínimo de confiança de que elas reflitam a realidade.

A transparência nos processos, sobretudo no que diz respeito à motivação dos atos, dos objetivos que se pretende alcançar, também é fundamental para que seja possível acompanhar o andamento das políticas públicas ao longo da sua execução, bem como seus resultados. A ausência de transparência na formulação da política pública dificulta a criação de indicadores e metas que permitam avaliar os impactos da atuação governamental.

A transparência tem poder transformador, pois permite que os órgãos de controle e a própria sociedade interfiram no decorrer da ação estatal e tentem evitar o mau uso do dinheiro público. Porém, para que isso aconteça, não basta que as informações sejam simplesmente disponibilizadas. Elas devem ser fornecidas seguindo os preceitos de dados abertos, de forma que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, reduzindo a assimetria de informações⁵ entre o Estado e os cidadãos.

Além disso, as informações precisam ser disponibilizadas de forma compreensível e seu uso deve ser incentivado nas várias etapas do ciclo orçamentário e de políticas públicas.

No Brasil, diversas normas asseguram o acesso à informação pública, como a própria Constituição Federal de 1988 e a Lei de Acesso à Informação (LAI)⁶ estabelecida em novembro de 2011 e em vigor desde maio de 2012. Com a implementação da LAI, os órgãos públicos do executivo, legislativo e judiciário nos âmbitos federais, estaduais e municipais tiveram que desenvolver uma série de ações para promoção da transparência ativa, isto é, a disponibilização espontânea de informações pelos órgãos, e para a promoção da transparência passiva, que é a disponibilização de informações a partir de solicitações feitas pelos cidadãos.

Nesse cenário, coube ao poder público adequar e/ou criar novas estruturas como forma de garantir o acesso à informação e promover a transparência.

O acesso à informação é um direito fundamental instituído no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

⁵ A assimetria de informação é o nome que se dá quando uma das partes possui mais informações acerca de um produto ou serviço do que a outra parte. Considerada uma falha de mercado, a assimetria de informação pode ocasionar desequilíbrios no mercado e posteriormente negócios serem cancelados. É um conceito relativamente novo na economia. A concepção inicial aceita, propagada pela economia clássica, é que o livre mercado funcionaria sempre em um modelo de concorrência perfeita. Isto é, os mercados seriam totalmente eficazes e todos os lados envolvidos, compradores e vendedores, teriam 100% das informações disponíveis. Porém, atualmente a maioria dos economistas concordam que existe no mercado a informação assimétrica. A microeconomia vem estudando o tema mais a fundo recentemente, afirmando que essa situação traz impactos diretos nas relações comerciais. Fonte: Suno Research em <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/assimetria-de-informacao>.

⁶ Lei Federal nº 12.527/2011.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Título I - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

.....

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Com a aprovação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI), que regulamentou o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, o Brasil deu uma relevante contribuição para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, cumpre, também, o compromisso assumido pelo País ante a comunidade internacional em vários tratados e convenções.

Reconhecido como um direito humano fundamental, o acesso à informação pública está inscrito em diversas convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil. Ao contemplá-lo, o País integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público. Preceito que, como mostra a experiência internacional, favorece a boa gestão e, fundamentalmente, fortalece os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos⁷.

De acordo com o que está previsto na LAI, os órgãos públicos podem restringir a circulação de informações por um determinado período de tempo – trata-se dos chamados documentos classificados como sigilosos. Isso não significa que o sigilo deva ser usado de maneira desenfreada. Tanto a LAI quanto padrões internacionais de direito à informação, como a Lei Modelo de Acesso à Informação da Organização dos Estados Americanos (OEA), determinam o princípio da máxima publicidade da informação pública – o que significa que o sigilo deve ser, de fato, a exceção.

Em 16 de maio de 2012 entrou em vigor o Decreto Federal nº 7.724 que regulamentou a Lei Federal nº 12.527/11 a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Corroborando a importância da responsabilidade e transparência na gestão pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 1º, §1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, destacando ainda no capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização (artigos 48 e 49), as

⁷ Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Cartilha produzida pela Controladoria-Geral da União com a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

ações a serem realizadas e os instrumentos utilizados pelos administradores de recursos públicos.

Na esteira da abertura dos dados governamentais, posteriormente, os artigos 48 e 49 da LRF sofreram relevantes alterações em seu texto pelas Leis Complementares nºs 131/2009 (Lei da Transparência) e 156/2016, com o objetivo maior de inserir dispositivos que impõem ao gestor público a obrigação de disponibilizar informações mais pormenorizadas e em tempo real para incentivo, acompanhamento e participação popular na fiscalização das ações na administração pública, que têm como um dos pilares o Princípio da Publicidade que pressupõe a transparência e compreensibilidade das informações.

Desse modo, entende-se que devem ser divulgados os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal; bem como as versões simplificadas desses documentos, tudo conforme exige a norma.

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Lei Estadual nº 14.804/2012 dispõe sobre o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual, cuja regulamentação se deu pelo Decreto Estadual nº 38.787/2012, estabelecendo que estão subordinados ao regime da referida lei todos os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Cabendo, portanto, aos respectivos poderes, aos órgãos da administração pública estadual e às entidades citadas na legislação aprimorar constantemente a qualidade das informações disponibilizadas em seus Portais de Transparência, de modo que o cidadão consiga discernir onde e como os recursos públicos estão sendo gastos.

Em 06 de janeiro de 2014, foi editada e publicada a Lei Complementar Estadual nº 260 com o objetivo de garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Estado de Pernambuco.

E, em virtude da pandemia de COVID-19, foi publicada a Lei Estadual nº 17.040, de 08 de setembro de 2020, a fim de incluir exigências adicionais de transparência durante situações de calamidade pública. Vide detalhamento sobre o assunto no item 11.8.

Na esfera dos Tribunais de Contas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) editou a Resolução nº 05/2016 que aprova recomendações para verificação do cumprimento da legislação de transparência (Lei Complementar – LC Federal nº 101/00, alterada pela LC Federal nº 131/09 e Lei Federal nº 12.527/11), conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2015 (ATRICON/IRB/CGU e MPOG), e, em 30 de novembro de 2018, editou a Resolução



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

ATRICON nº 09/2018 que aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos **jurisdicionados**”.

Por força dessas recomendações, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) aprovou a Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018⁸, que dispõe sobre a Transparência Pública a ser observada pelas unidades jurisdicionadas do TCE/PE e sobre os requisitos a serem observados para o cumprimento do referido Princípio, assim como sobre o cálculo do índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE).

A gestão do sítio eletrônico Portal da Transparência do Estado de Pernambuco é realizada pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE), que tem, entre as suas funções, o fomento ao controle social, assegurando o direito ao exercício da cidadania, além de gerir a política pública de acesso à informação no âmbito estadual.

Quanto ao Portal da Lei de Acesso à Informação (LAI), o Decreto Estadual nº 38.787/2012, em seu artigo 44, estabelece que o dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará **autoridade de monitoramento** para assegurar o cumprimento e controle na implementação na execução da lei. No Estado de Pernambuco a SCGE é responsável por coordenar a implementação da LAI nos órgãos e entidades do Poder Executivo pernambucano.

11.2 Índices de transparência

Com o objetivo de analisar e comparar a transparência das informações disponibilizadas pelos entes da federação, foram criados índices de transparência no Brasil. Dentre esses índices, podem ser citados a Escala Brasil Transparente, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU).

Escala Brasil Transparente - CGU

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) desenvolveu o indicador Escala Brasil Transparente (EBT)⁹ – Avaliação 360°, contemplando a transparência ativa (publicação de informações nos portais da internet dos órgãos) e transparência passiva (pedidos de informação dos cidadãos) dos entes federativos.

O último ciclo de avaliação foi realizado entre 01/04/2020 a 31/12/2020 (EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição). Os resultados são apresentados na tabela abaixo. Pernambuco alcançou a nota de 9,6, ficando empatado com Rondônia e São Paulo em 12º lugar no ranking dos estados da federação. Apesar de ter praticamente mantido a sua nota (variou de 9,4 para 9,6), Pernambuco desceu de 4º lugar para o 12º. Dentre os itens que o Estado de Pernambuco não atendeu completamente na avaliação está a publicação

⁸ Essa Resolução vigorou até 14 de dezembro de 2021 quando foi revogada pela Resolução TC nº 157.

⁹ Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66 (consulta realizada em 25/07/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de dados sobre as obras públicas (transparência ativa), não foram encontradas informações da data de início da obra, data prevista para o término ou prazo de execução e a situação atual da obra.

Escala Brasil Transparente		
Posição	Estado	Nota
1	Ceará	10,00
1	Espírito Santo	10,00
1	Minas Gerais	10,00
4	Paraná	9,96
5	Mato Grosso do Sul	9,88
6	Amapá	9,83
6	Paraíba	9,83
8	Alagoas	9,75
9	Distrito Federal	9,74
9	Mato Grosso	9,74
11	Rio Grande do Sul	9,72
12	Pernambuco	9,60
12	Rondônia	9,60
12	São Paulo (Estado)	9,60
15	Santa Catarina	9,21
16	Rio Grande do Norte	9,10
17	Maranhão	8,96
18	Goiás	8,85
19	Sergipe	8,74
20	Amazonas	8,67
21	Bahia	8,60
22	Rio de Janeiro (Estado)	7,80
23	Piauí	7,18
24	Tocantins	6,58
25	Acre	6,53
26	Pará	5,92
27	Roraima	4,79

Fonte: CGU

11.3 Transparência na Gestão Fiscal

A seguir estão dispostas as exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Decreto Federal nº 10.540 de 05 de novembro de 2020¹⁰ (que revogou o Decreto Federal nº 7.185/2010) acerca dos requisitos mínimos de transparência e a comparação com os dados disponibilizados no Portal da Transparência de Pernambuco.

¹⁰ Decreto Federal que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Exigências previstas na LRF - Transparência			
Item	Dispositivo	Descrição	Atendimento
1	Art. 48, LRF	Ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Sim
2	Art. 48, § 1º, inciso I da LRF	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	Não
3	Art. 48, § 1º, inciso II e art. 48-A da LRF	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	Sim
4	Art. 48, § 1º, inciso III da LRF	Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.	Sim
5	Art. 52, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Sim
6	Art. 55, § 2º, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal.	Sim
7	Art. 8º, I, a, Decreto nº 10.540/2020	Valor do empenho, liquidação e pagamento.	Sim
8	Art. 8º, I, b, Decreto nº 10.540/2020	Número do correspondente processo da execução que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso.	Sim
09	Art. 8º, I, c, Decreto nº 10.540/2020	Classificação orçamentária da despesa, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Sim
10	Art. 8º, I, d, Decreto nº 10.540/2020	Os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária	Sim
11	Art. 8º, I, e, Decreto nº 10.540/2020	Beneficiário do pagamento, com o nome e identificação por CPF ou CNPJ.	Sim
12	Art. 8º, I, f, Decreto nº 10.540/2020	A relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor.	Sim
13	Art. 8º, I, g, Decreto nº 10.540/2020	Procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo.	Sim



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Exigências previstas na LRF - Transparência			
Item	Dispositivo	Descrição	Atendimento
14	Art. 8º, I, h, Decreto nº 10.540/2020	Descrição do bem ou serviço adquirido.	Sim
15	Art. 8º, II, a, Decreto nº 10.540/2020	Previsão da receita na LOA.	Sim
16	Art. 8º, II, b, Decreto nº 10.540/2020	Lançamento da receita.	Sim
17	Art. 8º, II, c, Decreto nº 10.540/2020	Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários.	Sim
18	Art. 8º, II, d, Decreto nº 10.540/2020	Recolhimento da receita	Sim
19	Art. 8º, II, e, Decreto nº 10.540/2020	Classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos.	Sim

Fonte: Portal da Transparência de Pernambuco - <http://web.transparencia.pe.gov.br> (consulta em 28/07/2022).

Quanto ao item 02 da tabela anterior não há evidências de incentivo à participação popular, tampouco de realização de audiências públicas no Portal de Transparência de Pernambuco, tendo em vista a ausência de atas de audiências públicas realizadas ou de comprovações de outras ações que envolvessem a participação da sociedade pernambucana no planejamento da gestão. Cabe ressaltar o programa Seminários Regionais Todos por Pernambuco, iniciativa que o estado utiliza como um canal da participação popular e do diálogo entre os cidadãos e o Governo. A partir de 2019, foi disponibilizada, também, a plataforma <https://participa.pe.gov.br/>, onde as propostas puderam ser submetidas, avaliadas, e por fim, consideradas na sistematização final das informações. Fato é, que todas as formas de participação popular deveriam ser sistematizadas e disponibilizadas, em destaque, no portal de transparência.

Recomenda-se, portanto, à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco – SEPLAG que se houver ações em que haja a participação da população na construção do planejamento e plano de governo que tais evidências sejam incluídas, em destaque, no Portal da Transparência de Pernambuco.

Publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Poder Executivo referentes ao exercício de 2021	
Período	Data da publicação no DOE/PE
1º bimestre/2021	30/03/2021 29/09/2021 (republicação ^A)
2º bimestre/2021	27/05/2021 29/09/2021 (republicação ^A)
3º bimestre/2021	30/07/2021 29/09/2021 (republicação ^A)
4º bimestre/2021	28/09/2021 29/09/2021 (republicação ^A)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Poder Executivo referentes ao exercício de 2021	
Período	Data da publicação no DOE/PE
5º bimestre/2021	30/11/2021
6º bimestre/2021	29/01/2022

Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Executivo

Nota: A – Foram republicados os Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE dos 1º, 2º e 3º bimestres/2021 e os Demonstrativos Simplificados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2021.

Publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao exercício de 2021	
Período	Data da publicação no DOE/PE
1º quadrimestre/2021	27/05/2021
2º quadrimestre/2021	28/09/2021
3º quadrimestre/2021	29/01/2022

Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Executivo

Os relatórios fiscais relativos ao exercício financeiro de 2021 do Poder Executivo estadual foram publicados e/ou republicados, quando necessário, devidamente no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, além de homologados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), bem como constam disponibilizados no Portal da Transparência do Governo de Pernambuco.

11.4 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI)

Em novembro de 2011, foi publicada a Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. A regulamentação dessa lei se deu com o Decreto Federal nº 7.724, publicado em 16 de maio de 2012.

Seguindo o mesmo entendimento, o Estado de Pernambuco publicou, em 29 de outubro de 2012, a Lei Estadual nº 14.804 que regula o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual. Em 30 de outubro de 2012, foi publicado o Decreto Estadual nº 38.787/2012, que regulamenta a Lei Estadual nº 14.804/2012.

Quanto às exigências previstas nas legislações acima acerca da transparência das informações publicadas nos sítios governamentais (transparência ativa), segue a tabela abaixo, que contém a descrição da exigência, a previsão legal na Lei de Acesso à Informação Federal e no decreto estadual e o atendimento dessa exigência pelo executivo estadual.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Exigências Previstas na Lei de Acesso à Informação				
Item	Legislação Federal	Decreto nº 38.787/2012 (Estadual)	Descrição	Atendimento
1	Art. 8º, § 1º, I da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, I	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Sim
2	Art. 8º, § 1º, II da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, III	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.	Sim
3	Art. 8º, § 1º, III da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, IV	Registros das despesas (execução orçamentária e financeira).	Sim
4	Art. 8º, § 1º, IV da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, V	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Sim
5	Art. 8º, § 1º, V da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, II	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	Parcialmente, não disponibiliza dados sobre obras
6	Art. 8º, § 1º, VI da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, VII	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	Sim
7	Art. 7º, § 3º, VI do Decreto nº 7.724	Art. 7º, § 3º, VI	Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, todos de maneira individualizada	Sim
8	Art. 7º, § 3º, VIII do Decreto nº 7.724/2012	Art. 7º, § 3º, VIII	Contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do §1º do artigo 20 da Lei nº 14.804, de 2012, bem como telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	Sim
9	Art. 7º, VII, b da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, IX	Informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas, todas concluídas.	Sim
10	Art. 8º, § 3º, I da Lei nº 12.527/2011	Art. 8º, II	Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Sim
11	Art. 8º, § 3º, II da Lei nº 12.527/2011	Art. 8º, III	Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Parcialmente



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/cb/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Exigências Previstas na Lei de Acesso à Informação				
Item	Legislação Federal	Decreto nº 38.787/2012 (Estadual)	Descrição	Atendimento
12	Art. 8º, § 3º, VIII da Lei nº 12.527/2011	Art. 8º, VIII	Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Parcialmente

Fonte: Portal da Transparência¹¹ e Portal da LAI¹².

Em relação ao item 5, não foram encontrados dados detalhados a respeito das obras públicas, a exemplo de licitação, objeto, contrato, empresa contratada, valor total, valor pago, data de início, data prevista para o término e situação atual da obra. Recomenda-se que o estado passe a disponibilizar informações detalhadas acerca das obras públicas.

Ademais, a respeito de dados abertos (item 11), o estado disponibiliza um conjunto pequeno de dados em formato aberto e não proprietário. Esse assunto será detalhado na seção 11.5.

Por fim, acessibilidade na Web¹³ (item 12) refere-se a garantir acesso facilitado a qualquer pessoa, independente das condições físicas, dos meios técnicos ou dispositivos utilizados. A Resolução TC nº 33/2018 dispõe no artigo 13, parágrafo único, que devem ser observadas as recomendações do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG)¹⁴. O governo federal disponibiliza o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES)¹⁵, que é uma ferramenta que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG. Segundo consulta realizada no dia 01/08/2022, o Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco¹⁶ alcançou 77,50% na avaliação de acessibilidade, o Portal de Transparência¹⁷ alcançou 70,41% e o Portal do Governo de Pernambuco¹⁸ alcançou 71,33%. Recomenda-se que o governo do estado direcione esforços para melhorar a acessibilidade dos seus sítios de internet.

11.5 Disponibilização de informação em Dados Abertos

A transparência das ações de governo e a participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção. Nesse contexto, a abertura de dados governamentais, ao aumentar a

¹¹ Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/> (consulta realizada em 01/08/2022).

¹² Disponível em: <http://www.lai.pe.gov.br> (consulta realizada em 01/08/2022).

¹³ Disponível em: <http://emag.governoeletronico.gov.br/> (consulta realizada em 09/08/2021). Mais informações sobre acessibilidade na Web podem ser encontradas na Cartilha de Acessibilidade na Web da W3C (<http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>).

¹⁴ <https://www.governodigital.gov.br/transformacao/cidadania/acessibilidade/emag-modelo-de-acessibilidade-em-governo-eletronico> (consulta realizada em 01/08/2022).

¹⁵ Disponível em: <http://asesweb.governoeletronico.gov.br> (consulta realizada em 01/08/2022).

¹⁶ Disponível em: <http://www.lai.pe.gov.br> (consulta realizada em 01/08/2022).

¹⁷ Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/> (consulta realizada em 01/08/2022).

¹⁸ Disponível em: <https://www.pe.gov.br/portal-governo-pe/> (consulta realizada em 06/10/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

disponibilidade de informações completas e atuais, é uma forma de promover a transparência e, ao mesmo tempo, apoiar a participação popular.

Segundo a Open Knowledge Foundation (OKFN)¹⁹, dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras. Já a CGU²⁰ define “Dados abertos são dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura”.

Os dados abertos são pautados por três leis e oito princípios²¹. As três leis foram propostas pelo especialista em políticas públicas David Eaves e são transcritas a seguir:

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado;
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Além disso, um grupo de trabalho do Open Government Data se reuniu na Califórnia em 2007 e definiu os oito princípios dos dados abertos. Segundo eles, os dados abertos devem ser:

1. **Completos.** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos;
2. **Primários.** Os dados são publicados na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma agregada ou modificada;
3. **Atuais.** Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor;
4. **Acessíveis.** Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis;
5. **Processáveis por máquina.** Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado;
6. **Acesso não discriminatório.** Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro;
7. **Formatos não proprietários.** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo;
8. **Licenças livres.** Os dados não estão sujeitos a restrições por regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições

¹⁹ Disponível em: http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/ (consulta realizada em 01/08/2022).

²⁰ Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre_PDA.pdf (consulta realizada em 02/08/2022).

²¹ Disponível em: <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos> (consulta realizada em 02/08/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Ademais, em 2015, o Tribunal de Contas da União apresentou cinco motivos²² para a abertura dos dados governamentais:

1. Porque a sociedade exige mais transparência na gestão pública;
2. Porque a própria sociedade pode contribuir com serviços inovadores ao cidadão;
3. Porque ajuda a aprimorar a qualidade dos dados governamentais;
4. Para viabilizar novos negócios;
5. Porque é obrigatório por lei.

No tocante ao último ponto, o Brasil vem gerando um arcabouço normativo direcionado à promoção da transparência e participação social, abrangendo diplomas legais e infralegais, tais como:

- Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação);
- Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2012 (instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA);
- Decreto nº 8.777/2016 (instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal).

A instrução normativa²³ que instituiu a INDA permite adesões de órgãos municipais e estaduais à INDA, através da assinatura de um termo de adesão. Como exemplo, pode-se citar a adesão do Estado de Alagoas com 339 conjuntos de dados²⁴.

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal²⁵ define objetivos, princípios e diretrizes para a publicação de dados abertos, além de uma lista de dados a serem disponibilizados como dados abertos de forma prioritária. Além disso, o decreto estabelece que os órgãos devem definir um Plano de Dados Abertos²⁶, para orientar as ações de implementação e promoção da abertura de dados.

No âmbito estadual, em outubro de 2012 foi publicada a Lei nº 14.804/2012, que regula o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual, e o Decreto nº 38.787/2012, que regulamenta essa lei. Mais especificamente sobre dados abertos, o decreto, em seu artigo 8º, inciso III, define que os sítios na internet dos órgãos e entidades devem possibilitar acesso às informações em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilha e texto, de modo a facilitar a análise de informações.

²² Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/5-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm> (consulta realizada em 02/08/2022).

²³ Disponível em: <http://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda> (consulta realizada em 04/10/2022).

²⁴ Disponível em <https://dados.gov.br/organization?q=&sort=&page=2> (consulta realizada em 04/10/2022).

²⁵ Disponível em: <https://wiki-dados-h.cgu.gov.br/Politica-de-Dados-Abertos.ashx> (consulta realizada em 04/10/2022).

²⁶ Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/manuais-e-orientacoes> (consulta realizada em 04/10/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Soma-se a isso o inciso IV do artigo 8º, que afirma que os sítios devem possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Assim, pode-se ver que é obrigatório por lei, tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual, a publicação de dados seguindo os princípios de dados abertos.

Recomenda-se que o Governo do Estado de Pernambuco defina a sua política de dados abertos e demande planos de abertura de dados dos órgãos e entidades da administração pública estadual, de forma a organizar, promover e incentivar a abertura de dados.

Portais de Dados Abertos

No âmbito federal, foi criado o Portal Brasileiro de Dados Abertos²⁷ em 2011, através de um processo colaborativo entre o governo e a sociedade²⁸. Atualmente, o portal abriga 13.580 conjuntos de dados de 216 organizações.

No âmbito estadual, o Governo do Estado de Pernambuco disponibiliza o Portal de Acesso à Informação²⁹ e o Portal da Transparência de Pernambuco³⁰. Dentro do Portal da Transparência, existe uma seção dedicada aos dados abertos³¹, utilizando a plataforma CKAN (a mesma utilizada no Portal Brasileiro de Dados Abertos).

A página principal do Governo do Estado de Pernambuco³² possui um link que leva ao Portal de Transparência. Porém, não há menção ao Portal de Acesso à Informação na página do Governo do Estado. É recomendável que haja divulgação do Portal de Acesso à Informação também na página do Governo do Estado, para dar maior visibilidade e alcançar um número maior de cidadãos.

A seção de dados abertos do Portal de Transparência pernambucano disponibiliza 27 conjuntos de dados, 02 organizações e 03 grupos. Como exemplos desses dados, podem ser citadas as despesas e as receitas do estado, as diárias pagas e a remuneração dos servidores estaduais. Todos esses os conjuntos de dados estão em formato aberto – CSV e/ou JSON.

De forma comparativa, o portal de dados abertos do Governo do Estado de Alagoas³³ disponibiliza 339 conjuntos de dados e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul³⁴ disponibiliza 299 conjuntos de dados. Assim, pode-se constatar que, apesar de o portal de dados abertos pernambucano ser uma boa iniciativa e já contar com a publicação de dados úteis à população em formato aberto, ainda há muito a crescer em relação à quantidade e à variedade dos dados disponibilizados.

²⁷ Disponível em: <https://dados.gov.br/> (consulta realizada em 04/10/2022).

²⁸ Disponível em: <http://dados.gov.br/pagina/processo-de-participacao-social-da-inda> (consulta realizada em 04/10/2022).

²⁹ Disponível em: <http://www.lai.pe.gov.br> (consulta realizada em 04/10/2022).

³⁰ Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/> (consulta realizada em 04/10/2022).

³¹ Disponível em <https://dados.pe.gov.br/#> (consulta realizada em 04/10/2022).

³² Disponível em: <https://www.pe.gov.br/portal-governo-pe/> (consulta realizada em 06/10/2022).

³³ Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/> (consulta realizada em 04/10/2022).

³⁴ Disponível em <https://dados.rs.gov.br/dataset> (consulta realizada em 04/10/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Desta forma, recomenda-se que o conjunto total de dados seja mantido atualizado e sejam adicionados mais conjuntos de dados, de forma a disponibilizar ao cidadão uma gama maior de informações e possibilitar uma maior participação popular.

11.6 Transparência das Organizações Sociais

A Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) abrange em seu artigo 2º as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas (art. 2º, parágrafo único).

No âmbito estadual, a Lei nº 14.804/2012, replica o que ordena a LAI. Ela dispõe sobre o acesso a informações, cumprindo também o que estabelece a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, inciso II e § 3º, e artigo 216, § 2º.

O Decreto Estadual nº 38.787/2012 regulamentou, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os procedimentos para a garantia do acesso à informação. Nele está redigido que os órgãos e entidades do Poder Público Estadual assegurarão, às pessoas naturais e às jurídicas, o direito à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art.3º).

O direito de acesso à informação deve ser proporcionado também pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, ajustes ou outros instrumentos congêneres (art. 3º, §1º).

No Capítulo IV, Das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, o referido decreto alinha as informações que devem dar publicidade às entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público (art. 36):

- I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;
 - II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e
 - III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Estadual, respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.
- § 1º As informações de que trata o caput devem ser divulgadas em sítio na internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.
- § 2º A divulgação em sítio na internet referida no § 1º pode ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública com o qual mantém vínculo, e mediante expressa justificativa da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

§ 3º As informações de que trata o caput devem ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, e devem ser atualizadas periodicamente, ficando disponíveis até 180 (cento e oitenta) dias após a entrega da prestação de contas final.

Nesse contexto, os sítios eletrônicos das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos perfazem importantes canais de transparência, podendo conter informações de elevado interesse coletivo.

Com base nesses instrumentos normativos, a análise feita nos portais das Organizações Sociais – OS que pactuaram com o Estado de Pernambuco, sejam as OS de Saúde ou as OS das demais áreas, permitiu constatar que alguns itens de informação mínima obrigatória não estão disponíveis ou estão disponibilizados de forma incompleta ou incorreta.

Quanto às Organizações Sociais de Saúde, foram realizadas análises nos sítios eletrônicos, referente ao exercício de 2021, das respectivas unidades de saúde qualificadas como OS, com os seguintes resultados:

Transparência das Organizações Sociais de Saúde					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanço patrimonial e demonstrações atualizadas
Associação de Proteção à Maternidade e à Infância - APAMI	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Associação de Proteção à Maternidade e Infância – APMIU	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Fundação Manoel da Silva Almeida	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Fundação Professor Martiniano Fernandes - IMIP Hospitalar	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Hospital do Câncer de Pernambuco – HCP	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Hospital do Tricentenário	Sim	Não	Sim	Não	Não
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar - IBDAH	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde - IPAS	Sim	Sim	Sim	Não	Não





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Transparência das Organizações Sociais de Saúde					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanco patrimonial e demonstrações atualizadas
Instituto Social das Medianeiras da Paz - ISMEP	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife	Sim	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Portais das Organizações Sociais de Saúde.

Quanto às *Organizações Sociais das Demais Áreas*, no exercício de 2021, o Governo do Estado de Pernambuco tinha contratos de gestão com as entidades demonstradas no quadro abaixo, que traz a análise acerca da transparência dessas organizações sociais:

Transparência das Organizações Sociais das Demais Áreas					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanco patrimonial e demonstrações atualizadas
CEASA-PE/OS com a Secretaria de Educação – SEE	Sim	Sim	Sim	Não	Não
CEASA-PE/OS com a Secretaria Executiva de Ressocialização - SERES	Sim	Sim	Sim	Não	Não
CEASA-PE/OS com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Casa do Estudante de Pernambuco com a Secretaria de Educação – SEE	Sim	Sim	Sim	Não	Não
Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco – NTCPE com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDEC	Sim	Sim	Sim	Não	Não



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Transparência das Organizações Sociais das Demais Áreas					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanço patrimonial e demonstrações atualizadas
Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES com a Sec. de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ	Não	Não	Não	Sim	Não
Núcleo de Gestão do Porto Digital – NGPD	Sim	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Portais das Organizações Sociais.

De acordo com as análises realizadas nos portais das respectivas Organizações Sociais, constatou-se que não estão disponíveis todas as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012, normativos federal e estadual que regulamentaram a Lei de Acesso à Informação no tocante às entidades privadas sem fins lucrativos, quais sejam:

I – cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II – relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III – cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Estadual, respectivos aditivos e relatórios finais do Instituto Ensinar de prestações de contas, na forma da legislação aplicável.

11.7 Transparência na execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)

O PPA 2020-2023 está estruturado em duas bases: a base estratégica, com os princípios e diretrizes gerais, representados pelas perspectivas e objetivos estratégicos; e a base programática, organizada em programas, ações e respectivos atributos.

Ao longo do exercício de 2021 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.

Da mesma forma, os créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

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

Registra-se que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Para a aferição de tal atingimento é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. O PPA 2020-2023 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.

O artigo 39 da LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. No entanto, o citado dispositivo determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual não havendo determinação para que conste na própria norma, fato necessário para uma maior transparência.

Ausência na LOA 2021 dos valores das metas físicas

A Lei Orçamentária Anual 2021 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no que se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

A apresentação de metas físicas na Lei Orçamentária Anual encontra-se respaldada no princípio orçamentário da transparência. O conhecimento dos aspectos relacionados aos gastos públicos é de suma importância, pois proporciona informações de melhor qualidade aos cidadãos.

11.8 Transparência dos gastos com a pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde, no ano de 2020, devido ao surgimento da Covid-2019

Em 11 de fevereiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou o surgimento de uma nova doença denominada COVID-19, por esta organização. Esta doença é causada pelo vírus SARS-CoV-2 (síndrome respiratória aguda grave coronavírus 2). Os vírus são nomeados com base em sua estrutura genética para facilitar o desenvolvimento de testes diagnósticos, vacinas e medicamentos. Em 11 de março de 2020, a OMS classificou a COVID-19 como pandemia.

Nesse contexto, considerando as Portarias nº 188/2020 e nº 356/2020 do Ministério da Saúde, bem como a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, o Governo do Estado de Pernambuco, por meio do Decreto Estadual nº 48.809, de 14 de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

março de 2020, regulamentou as medidas temporárias a serem adotadas para enfrentamento da doença. Em seguida, decretou “Estado de Calamidade Pública”, por meio do Decreto Estadual nº 48.833, de 20 de março de 2020, sendo prorrogado por mais 180 dias pelo Decreto Estadual nº 49.442, de 16 de setembro de 2020.

Em virtude da pandemia de COVID-19, foi publicada a Lei Estadual nº 17.040, de 08 de setembro de 2020, a fim de incluir exigências adicionais de transparência durante situações de calamidade pública. A principal mudança foi a exigência da criação de uma seção específica no Portal de Transparência do Governo do Estado de Pernambuco atualizada diariamente com as informações relativas à situação de anormalidade, especialmente o detalhamento de despesas e contratos firmados para seu atendimento. O TCE/PE publicou a Resolução TC Nº 122, de 24 de fevereiro de 2021, que estabelece critérios e diretrizes para conferir maior transparência sobre o Plano de Vacinação contra a COVID-19.

Em atendimento a esta lei e decreto, o Governo de Pernambuco disponibiliza o sítio eletrônico Pernambuco Contra o Coronavírus³⁵. Nele o cidadão tem acesso a várias informações a respeito das ações do governo no enfrentamento da pandemia. Há as de caráter explicativo sobre a doença (o que é o coronavírus, como é transmitido, quais sintomas e formas de prevenção), as que dizem respeito a todos os aspectos da vacinação, as que falam de convivência com a pandemia (onde traz todo o arcabouço jurídico), as que combatem às “Fake News”, as que tiram dúvidas e também as perguntas frequentes, as que divulgam notícias sobre a pandemia e por fim as que dizem respeito a transparência dos gastos públicos efetuados no enfrentamento da COVID-19.

Neste último tópico, ao clicar em transparência, o cidadão é direcionado à página³⁶ que contém os links para as informações específicas sobre as despesas e contratações para combate ao Covid-19 no sítio eletrônico Portal da Transparência de Pernambuco.

A Open Knowledge Brasil (organização internacional sem fins lucrativos de promoção do conhecimento livre com enfoque em dados abertos) criou o Índice de Transparência da COVID-19 3.0 (ITC-19 3.0), cujos dados foram coletados de 28/09/2021 à 02/10/2021. Com ele, a organização avaliou os estados e as capitais brasileiras, estipulando níveis de transparências: opaco (0-19 pts), baixo (20-39 pts), médio (40-59 pts), bom (60-79 pts) e alto (80-100 pts). Pernambuco alcançou 90 pontos, sendo classificado com nível alto de transparência, ficando em quarto lugar no ranking³⁷.

³⁵ Disponível em: <https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/> (acesso em 05/10/2022).

³⁶ Disponível em: <https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/transparencia-no-combate-a-pandemia-da-covid-19/> (acesso em 05/10/2022).

³⁷ Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/> (acesso em 12/08/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

12 Quadro Resumo do Cumprimento de Limites

RESULTADO FINANCEIRO E FISCAL		
Itens	Valor (em Reais)	Observações
Superávit Financeiro	3.988.132.513,41	
Resultado Primário	3.220.526.667,88	Meta prevista na LDO era +R\$ 613.308.000,00
Resultado Nominal (aumento da Dívida Fiscal Líquida)	2.766.021.547,61	Meta prevista na LDO era +R\$ 60.827.500,00
Receita Corrente Líquida	31.342.387.716,05	
Receita Corrente Líquida ajustada p/ fins de despesa pessoal ^(a)	31.335.146.156,05	

LIMITES: LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO E CONSTITUCIONAIS				
Itens	Valor	% comprometimento 3º quad/2021	Limites LRF	
Despesa com Pessoal Líquida: ^(b)	(em Reais) ^(b)	% DP/RCL	Geral	Prudencial
Total	15.514.414.493,15	49,51%	60,00%	57,00%
Poder Legislativo	716.986.564,38	2,29%	3,00% ¹	2,85%
<i>Assembleia Legislativa</i>	379.432.248,23	1,21%	1,44%	1,37%
<i>Tribunal de Contas</i>	337.554.316,15	1,08%	1,56%	1,48%
Tribunal de Justiça	1.480.856.636,08	4,73%	6,00%	5,70%
Ministério Público	457.806.836,34	1,46%	2,00%	1,90%
Poder Executivo	12.858.764.456,35	41,04%	49,00%	46,55%
Dívida:	(em Reais)	% Dívida/RCL ²	Limites LRF/Resol. Senado nº 43/2001	
Dívida Consolidada Líquida	11.325.610.707,10	36,14%	200 % da RCL	
Operações de Crédito	375.711.309,26	1,13%	16 % da RCL	
Garantias	0,00	0,00%	22% da RCL	
Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	0,00	0,00%	7% da RCL	
Educação e Saúde: ^(c)	(em Reais) ^(c)	% aplicado ^(c)	Limites Constitucionais	
Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)	6.983.217.781,05	25,78%	25%	
FUNDEB (aplicação)	2.846.938.870,13			
Remuneração de Profissionais da Educação Básica ^(d)	2.252.201.422,01	74,28%	70%	
Saúde (Ações e Serviços Públicos)	4.661.578.932,21	17,21%	12%	

¹ Os limites geral e prudencial para os dois órgãos do Poder Legislativo no estado (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado) foram definidos por aplicação do § 1º do art. 20 da LC Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

² Para fins de verificação dos limites de endividamento, a RCL é ajustada com a subtração dos valores das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 1º, art. 166-A da Constituição Federal. Em 2021, a RCL ajustada para estes fins alcançou o valor de R\$ 31.336.169.545,05.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
 Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL						
Publicação (LRF, artigo 55, § 2º)	1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
Consolidado (do Estado) ^(e)	27/05/21		28/09/21		26/02/22	
Poder Executivo	27/05/21		28/09/21		29/01/22	
Assembleia Legislativa	28/05/21		30/09/21		28/01/22	
Tribunal de Contas	28/05/21		29/09/21		26/01/22	
Tribunal de Justiça	26/05/21		27/09/21		26/01/22	
Ministério Público	27/05/21		28/09/21		28/01/22	
Envio ao TCE-PE - Homologação no SICONFI (Res. TC nº 20/2015, artigo 10, § 1º) ^(f)	1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
Poder Executivo	28/05/21		29/09/21		30/01/22	
Assembleia Legislativa	27/05/21		30/09/21		27/01/22	
Tribunal de Contas	27/05/21		29/09/21		26/01/22	
Tribunal de Justiça	26/05/21		27/09/21		26/01/22	
Ministério Público	27/05/21		29/09/21		28/01/22	
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA						
Publicação (LRF, art 52)	1º Bim	2º Bim	3º Bim	4º Bim	5º Bim	6º Bim
	30/03/21	27/05/21	30/07/21	28/09/21	30/11/21	29/01/22
Envio ao TCE-PE - Homologação no SICONFI (Res. TC nº 20/2015, artigo 10, § 1º)	30/03/21	28/05/21	30/07/21	29/09/21	30/11/21	30/01/22

Notas:

a – Os valores repassados pela União a Estados e Municípios a título de transferências correntes da União decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada aos projetos de lei orçamentária não integram a base de cálculo da receita corrente líquida desses entes para fins de aferição da despesa de pessoal, fato que deu origem à terminologia “receita corrente líquida ajustada para cálculo dos limites da despesa com pessoal”, conforme § 1º do art. 166-A e § 16 do art. 166 da Constituição Federal, respectivamente.

b – Os valores trazidos como “Despesa de Pessoal Líquida” refletem aqueles informados nos Relatórios de Gestão Fiscal dos 5 órgãos encarregados de sua publicação e não o valor consolidado calculado pelo Poder Executivo. Se acaso fosse privilegiado o valor calculado por este Poder como “consolidado”, ter-se-ia um total de Despesa Consolidada de R\$ 15.526.269.186,33. A diferença, leva o percentual de comprometimento da despesa sobre a RCL para 49,55%, o que não viola o limite legal. A diferença ocorre pela utilização dos critérios adotados pelo Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas frente aos uniformemente aplicados pelo Poder Executivo para os 4 órgãos cujos números são por este consolidados.

c - Os valores e percentuais apresentados nesta tabela são provenientes dos capítulos de saúde e educação. Os percentuais são calculados sobre a receita de impostos e transferências constitucionais do estado. Os valores e percentuais acreditados pela equipe de auditoria podem ainda ser modificados quando da emissão do parecer prévio em decorrência das contrarrazões apresentadas na defesa que venham a ser acatadas por este Tribunal de Contas;

d – O percentual aí veiculado é o obtido entre o valor contabilizado como “Pessoal e Encargos” sobre o valor anual total recebido pelo Fundo em 2021 (R\$ 3.031.883.003,31);

e – O Poder Executivo tem como prazo para publicação do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado até 30 dias após a divulgação do relatório do último quadrimestre do exercício, conforme determinado pela Portaria STN nº 375 de 08 de julho de 2020, que aprovou a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF;

f - O art. 10, § 1º, da Resolução TCE/PE 20/2015, estabelece a obrigatoriedade de envio dos RGF e RREO a este Tribunal de Contas, em meio magnético, por meio do SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional. Considera-se a data de Homologação. Os demonstrativos referentes ao das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e ao da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde, serão considerados como entregues a TCE-PE quando seus dados estiverem disponíveis, respectivamente, no SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, operacionalizado pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, operacionalizado pelo Ministério da Saúde;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

13 Monitoramento das Recomendações

Com a finalidade de garantir a continuidade das ações de controle e em cumprimento ao art. 150 do Regimento Interno e ao art. 3º, inciso VII da Resolução TC nº 111/2020 deste Tribunal, são apresentadas a seguir as recomendações emanadas do Parecer Prévio, referente à prestação de contas do exercício de 2017, encaminhadas ao Governo do Estado de Pernambuco e respectivas ações/justificativas agrupadas por capítulos/assunto.

As ações e justificativas apresentadas pelo governo do estado constam na Prestação de Contas Eletrônica do Governador – Exercício 2021 – *Demonstrativo de acompanhamento das recomendações emitidas pelo TCE/PE, referente a decisões publicadas nos últimos 3 (três) anos (nesse período só houve a publicação do parecer prévio das contas do governador 2017).*

13.1 Gestão orçamentária

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Não utilizar fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação quando da abertura de créditos adicionais.

Situação: implementada parcialmente.

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG informa que o Governo do Estado vem adotando, ao longo dos anos, uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, sobretudo diante de um cenário econômico instável e fortemente impactado pela pandemia do COVID-19. Nesse sentido, foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto nº 48.551, de 17 de janeiro de 2020, e Resoluções da Câmara do Programação Financeira – nº 01 de 30 de março de 2020 e nº 02 de 01 de abril de 2020.

(...)

Além do esforço de redução das despesas discricionárias, com a criação de mecanismos de controle administrativo, o Poder Executivo, em linha com os entendimentos mantidos com o Tribunal de Contas, vem realizando outras medidas para amenizar o esforço da fonte 0101, como por exemplo, uma melhor distribuição da despesa por fonte.

Nesse sentido, como exemplos de medidas para amenizar o esforço da fonte 0101, cite-se a fonte 0119, financiada por recursos criados mediante autorização legal contida nas Leis nº 12.824/2005 e nº 14.457/2011 e que teve seu rol de aplicação de recursos ampliado pela Lei nº 15.913/2016. Da mesma maneira, a fonte 0116, criada pela Lei nº 12.523/2003 e alterada pela Lei nº 15.922 /2016, também contribui para o mesmo objetivo já citado relacionado à fonte 0101.

(...)

Diante do exposto, fica evidente o compromisso do Governo do Estado com a saúde fiscal de Pernambuco, consolidando a regularização da principal fonte financiadora das despesas públicas.

Cabe salientar que na fonte 0101 registram-se as receitas próprias, decorrentes da competência tributária estadual, receitas de serviços, industriais, patrimoniais, ou de transferências constitucionais referentes à repartição de impostos. Por sua natureza de receita não vinculada é a fonte 0101 que absorve a grande maioria dos gastos não discricionários do Estado, dentre eles as transferências constitucionais aos municípios, repasses aos demais Poderes, dívida, folha de pagamentos, etc.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.
Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado informa que o FECEP foi instituído através da Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.

Perseguindo o objetivo citado, o FECEP possui natureza multisetorial e o elenco de aplicação de recursos foi instituído com o objetivo de fortalecer e ressaltar tal característica. O §1º, do art. 2º da Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, dispõe sobre aplicação dos recursos do FECEP:

(...)

Ao prever expressamente no rol de aplicações do FECEP, a cobertura de despesas nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, pretendeu o legislador fortalecer o combate à pobreza no Estado de Pernambuco de forma ampla e universal, portanto, atender ao propósito do Fundo.

(...)

Por fim, reitera-se que as despesas nas funções “saúde” e “assistência social” - inclusive as ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas - fazem parte do rol de aplicação dos recursos do FECEP, previsto na Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003. A aplicação dos recursos do fundo foi direcionada, em sua maioria, para procedimentos, hospitalar e ambulatorial, oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, os recursos foram em ações que fortalecem o acesso à saúde à população através do SUS, cuja maior parcela de usuários é o público alvo das ações do FECEP.

Frise-se a existência de autorização do legislador, consubstanciada na já citada Lei nº 12.523/2003, no financiamento de despesas na função saúde. Além disso, as ações de oferta de alimentação, água potável, incentivo à agricultura familiar, melhores condições habitacionais, saneamento, que contribuem para evitar problemas de saúde na população carente, atuam como medidas de prevenção. Cabe pontuar, entretanto, que é possível a adoção de medidas que atendam às demandas nos hospitais públicos e unidades de saúde do estado depois que ela – a demanda – já está posta.

Quanto às ações de assistência social oferecidas pelo Estado aos usuários de drogas, resta evidente que ações adotadas nesse sentido contribuem no combate à pobreza. Ademais, muito embora algumas ações sejam realizadas no âmbito do FEAS, inexistente impedimento de utilização de recursos no FECEP, considerando a autorização legal para tanto. De igual maneira, tendo em vista a complementaridade dos temas, as ações do FEAS e FECEP podem somar-se em busca da persecução do objetivo da política pública.

13.2 Educação

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Adotar controles que garantam a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério no início de cada exercício.
Situação: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4dd7-bfd9-dce69c76fa59

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, (...) depreende-se que o Estado de Pernambuco cumpre o previsto art. 6º da Lei Federal nº 11.738/2008, no que se refere ao grupo ocupacional magistério constante no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Secretaria de Educação, vigente desde o ano de 1998 (Lei Estadual nº 11.559/1998 e suas alterações).

Por intermédio da SAD, o Governo reiterou que o pagamento do piso foi reajustado e debatido juntamente com outros pleitos da categoria, por meio de negociação coletiva, sendo o mesmo pago de forma retroativa a janeiro de 2017, sem nenhum prejuízo aos servidores. Cabe ressaltar que o processo de negociação, reflete o compromisso das partes, governos e servidores, na construção equilibrada de uma gestão pública.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado de Pernambuco esclarece que o saldo financeiro do FUNDEB/2016 foi utilizado através do detalhamento de fonte (0109012016), não havendo prejuízo, portanto, quanto ao cumprimento da legislação, uma vez que ficou evidenciado a execução do superávit financeiro dentro do sistema e-Fisco.

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. Desta feita, em observação aos preceitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), optou-se por não majorar o orçamento, impedindo, assim, a execução de novas despesas, sem correspondente expectativa de receita (receita do ano, acrescida do saldo financeiro 2017).

Outrossim, o artigo 21 da Lei Federal 11.494/07 estabelece que até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta do FUNDEB poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Há que se considerar 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 texto do achado 52 do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador do Exercício 2017, 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.

A própria dotação inicial na Lei Orçamentária de 2017 (R\$ 2.120.434.100,0) de certa forma já “incorporava” a disponibilidade de 2016, dado que se mostrou superior à receita efetiva. É necessário, portanto, levar em conta o princípio da instrumentalidade das formas que rege o bom direito brasileiro, de forma que a não abertura de crédito adicional não macule o pressuposto e a finalidade de aplicação do Fundo em comento.

Informou-se, ainda, 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.

Como exemplo da implementação da recomendação, cite-se o Decreto nº 47.115, de 13/12/2019, Decreto nº 48.672, de 12/02/2020 e Decreto nº 50.190, de 03/02/2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado informa que a aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, contido no Balanço Geral e baseado na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, foi realizado conforme descrito no Relatório de Contrarrazões enviado ao TCE (pgs. 61 a 71).

(...) A discrepância de valores considerados entre o Estado e o TCE-PE deve-se à diferença de metodologia utilizada entre ambos na consulta das despesas liquidadas. O Estado se baseia não somente nas naturezas das despesas, mas também verifica os campos de observação dos empenhos registrados no e-Fisco, enquanto o TCE-PE apenas analisa as naturezas das despesas utilizadas.

Diante do exposto, é oportuno que na metodologia utilizada para filtrar os empenhos também seja verificado o campo “Observação da Solicitação do Empenho”, analisando, ainda, as despesas liquidadas na Ação 4538 com base nas naturezas das despesas.

(...)

Em relação à Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN referente à denominada “Dotação Orçamentária Específica – DOE” no valor de R\$ 1.103.556.070,66 no limite da Educação de 25%, o Estado considerou como orçamentária, tendo em vista o disposto no inciso XV, do art. 4º, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 e no inciso II, do art. 6º, da Lei Complementar nº 43/2002. Este entendimento é seguido pelo Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, MCASP, em suas reedições anuais, conforme mencionado na edição aplicável nos exercícios de 2017 em diante através da Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22/12/2016. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCEPE recomendou, no processo TC nº 19100416-9 referente ao exercício de 2018, a alteração dessa legislação estadual no sentido da “Dotação Orçamentária Específica” passar a se denominar “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”, tendo em vista as orientações expostas acima da STN, a fim de que seja possível classificar tais despesas como extraorçamentárias. Dessa forma, enquanto a EC nº 108/2020 não produziu seus efeitos financeiros em 2020, o Estado cumpriu o princípio da legalidade ao adotar a forma “orçamentária” na classificação da DOE, conforme previsto na mesma Lei Estadual e no Acórdão T. C. nº 0938/15 mencionado.

Por fim, salienta-se que essa natureza de despesa 33909321 (Termo de Ajuste de Contas – TAC) já não mais foi considerada no Demonstrativo da Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) publicado através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2021.

13.3 Saúde

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado** informa que o § 1º do artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estabelece que “A disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ação e serviços públicos de saúde”.

Essa norma determina que os valores de restos a pagar considerados em anos anteriores como aplicações para o comprometimento mínimo em saúde, sejam executados.

Já o § 2º do mesmo artigo determina que “Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente”.

Desse modo, nosso entendimento atual é que tal regra só é aplicável se de fato o valor cancelado/prescrito tivesse sido necessariamente incluído para que o Estado atingisse o valor mínimo constitucional aplicado de 12%. Ou seja, é necessário aferir se os Restos a Pagar foram considerados para o cumprimento do valor mínimo para aplicação em ASPS. Se o cancelamento sozinho ou somado com o valor prescrito for menor que o excesso aplicado em ASPS, entendemos que não há obrigação de execução compulsória de restos a pagar cancelados ou prescritos.

Nos últimos cinco exercícios, por exemplo, a execução para além do mínimo constitucional foi sempre maior que o montante cancelado de restos a pagar, comprovando que tais restos a pagar não contribuíram para fins de cumprimento do limite mínimo.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado** informa que a Pactuação Interfederativa de Indicadores é um processo realizado anualmente, tendo como referência as resoluções publicadas pela Comissão Intergestora Tripartite – CIT, instância deliberativa com representações das três esferas de Governo (União, Estados e Municípios);

Considerando ainda, que foi estabelecido pela CIT, o rol de indicadores contido na Resolução CIT nº 08, de 24 de novembro de 2016 para o período de 2017 a 2021, informa-se que não é possível atender plenamente a recomendação, em função de serem pactuações tripartite, regidas por um processo definido em âmbito federal, onde Estados e Municípios seguem as deliberações desta comissão.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Republicar o RAG 2017 com os resultados definitivos de todos os indicadores.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado** informa que a atualização dos resultados dos indicadores da Pactuação Interfederativa (antigo SISPACTO) encontra-se disponível para acesso público no site da SES-PE no link: <http://portal.saude.pe.gov.br/relatorio-anual-de-gestao>. Não foi possível inserir a atualização dentro do documento do RAG 2017, tendo em vista que o mesmo foi aprovado conforme Resolução do CES nº



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

742 de Junho 2018 e alimentado no SARGSUS retirado do ar em 2018, sendo substituído pelo DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento, e desde então, inviabilizando reabertura de instrumentos para alteração, ficando o mesmo disponível apenas para consultas.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Avaliar anualmente o resultado de todos os indicadores previstos no PES 2016- 2019 no respectivo Relatório Anual de Gestão.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2018, através da SES, o Governo do Estado de Pernambuco argumenta que a Gestão Estadual, em consonância com o Conselho Estadual de Saúde (Resolução CES Nº 664 de 15 de Junho de 2016), definiu que o elenco de indicadores de resultados do PES 2016-2019 iria tomar como base o conjunto de indicadores de definição tripartite já utilizados pela Gestão Estadual.

(...)

Em novembro de 2016 a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) emitiu a Resolução Nº 8/2016 que dispôs sobre o processo de pactuação interfederativa de indicadores para o período 2017-2021, relacionados às prioridades nacionais em saúde. O Parágrafo Único do Artigo 4º define que “os indicadores que compõem este rol devem ser considerados nos instrumentos de planejamento de cada ente”.

Deve-se pontuar que a obrigatoriedade de incorporação dos indicadores de pactuação interfederativa nos instrumentos de planejamento associada à sua necessidade de ajuste anual, considerando a dinamicidade das prioridades em saúde, impede a definição de metas quadrienais para os indicadores, uma vez que seu conjunto pode mudar a cada ano.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco informa que a redução do número de leitos registrados no CNES ocorrida entre os anos de 2019 e 2020, se deu, prioritariamente, pela necessidade de disponibilidade desses para UTI's coronárias.

(...)

Contudo, eventuais variações no quantitativo de leitos e na constituição das equipes de profissionais podem vir a tornar a rede dinâmica e instável.

Ainda, de acordo com o CNES, as unidades hospitalares sofreram variações no quantitativo de leitos. Salienta-se que o cenário evidencia, por Região de Saúde e Município, o acréscimo e a supressão de leitos ao longo do exercício de 2020, bem como a posição quantitativa em Fevereiro/2022.

(...)

A SES, destaca ainda, a importância dos parâmetros indicados no anexo da Portaria 1.101/2002 que foram considerados para a análise da necessidade dos leitos clínicos, cirúrgicos, pediátricos e crônicos/cuidados prolongados da rede de saúde de Pernambuco, em consonância com a Portaria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

GM/MS de consolidação nº 3/2017, que estabelece as diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do SUS. Segundo a análise da SES, sugere-se que o número de leitos clínicos (0,94) e cirúrgicos (0,46) disponíveis em Pernambuco para cada 1.000 habitantes está em conformidade com os parâmetros estabelecidos na Portaria 1.101/2002 (0,67 a 1,13 leitos clínicos e 0,44 a 0,7 leitos cirúrgicos). Não obstante o quadro apresentado em determinadas especialidades, destaca-se que o número de leitos pediátricos apresenta superávit, o que sugere que há mais leitos disponíveis para os usuários do SUS do que estabelecido na Portaria nº 1.101/2002.

Nesse sentido, embora a necessidade para implantação de leitos deva considerar cada tipologia individualmente, é importante salientar que o déficit/superávit não deve ser o único parâmetro utilizado para se estimar a necessidade de leitos da rede de atenção à saúde. Dessa forma, informações como a taxa de ocupação, a internação das unidades, e as listas de espera do sistema de regulação que compõem a rede de Pernambuco, também devem ser consideradas para estabelecer eventuais implantações de leitos, em cada região de saúde.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado esclarece que a atualização de leitos e equipamentos no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) é realizada pelos gestores técnicos ou administrativos de cada unidade. O processo de alimentação em vigor atende as recomendações da Portaria MS nº 1.646/2015, que Instituiu o CNES como a fonte de informação oficial dos estabelecimentos de saúde no Brasil, desta forma a Secretaria Estadual de Saúde reconhece como válido os dados constantes no CNES das unidades de saúde da rede estadual, vez que esse sistema proporciona o conhecimento da realidade dos estabelecimentos de saúde e auxilia no planejamento em saúde dos três entes federados e nos processos de habilitação de serviços.

Ressaltamos que esta Secretaria Estadual de Saúde realiza a interlocução com as unidades da rede estadual a fim de garantir a qualidade das informações cadastradas no CNES.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Direcionar esforços para cumprir os valores de referência dos “Parâmetros SUS” em relação à quantidade de equipamentos.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde, esclarece que implantou no período de 2015 a 2016 ações estratégicas que visavam à melhoria no Fluxo de Aquisição de Equipamentos Médico-Hospitalares. O desafio era ampliar a oferta de poder de aquisição dos equipamentos médico-hospitalares, através da celeridade dos processos licitatórios de Atas de Registro de Preço, atendendo tanto as demandas planejadas quanto às emergenciais da Rede. Como resultado houve uma evolução de 200% de atas válidas disponibilizadas significando disponibilidade de 6.740 unidades de equipamentos para aquisição imediata através de adesão às atas internas.

O ano de 2017 trabalhou-se na perspectiva de se adequar à necessidade real da Rede, através de atas de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

registro de preços estrategicamente vigentes para 139 (40%) tipos de equipamentos dos 342 monitorados por esta Secretaria, tidos como “essenciais” à Rede, em adição ao fluxo padrão de registro de preço dos demais equipamentos projetados para atender as demandas da Rede, viabilizando a redução do período de espera entre vigência das atas internas e solicitação de compra, além de concluir o levantamento do parque tecnológico de toda a Rede Estadual de Saúde, obtendo assim as informações das trinta unidades restantes (60%). Nesse período foi adquirido 01 tomógrafo que foi colocado em uso no Hospital da Restauração.

Em março de 2018, a SES instalou um novo tomógrafo computadorizado no Hospital Getúlio Vargas com a capacidade de 550 exames/mês, assim como no Hospital Agamenon Magalhães. E está em processo de instalação outro tomógrafo no Hospital Regional do Agreste, com isso capacitando o apoio diagnóstico mais preciso em menor espaço de tempo.

Por fim, a Secretaria vem ao longo do tempo na equipagem dos Hospitais Metropolitanos, Especializados, UPAs e os de Grande Porte cumprindo, desta forma, as diversas RDCs de funcionamento hospitalares e ambulatoriais.

Comentários da equipe de auditoria: Para este item, considerou-se o detalhamento constante no Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE/PE relativo ao exercício de 2020, uma vez que o respectivo detalhamento trazido no demonstrativo do exercício de 2021 se refere a uma recomendação diversa da que está em análise.

13.4 Quadro de pessoal

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: não implementada.

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado informa que, em relação ao quadro geral de professores desta SEE, os contratos temporários representaram cerca de 42,55% do corpo docente ativo da SEE, no período referente ao exercício de 2020, mantendo a tendência de gradativa queda do referido quantitativo ao longo dos últimos anos.

(...)

No que diz respeito à recomendação de observância ao disposto na Lei Federal nº 8.745/1993, relativa à contratação por tempo determinado aplicada à esfera da União, reitera-se o entendimento de que se trata de matéria regida pela Lei Estadual nº 14.547/2011 no âmbito do Estado de Pernambuco, sendo aplicável a toda Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito do Estado.

Sob tal perspectiva, a limitação percentual estabelecida pela lei federal considera a realidade de contratação no âmbito da União, cabendo ao Estado, salvo melhor juízo, estabelecer o percentual que seja compatível com a sua realidade.

Nesse sentido, destacam-se as alterações legislativas implementadas por meio da Lei Estadual nº 16.772/2019, que alterou a Lei Estadual nº 14.547/2011 mediante modificação dos artigos 2º, 3º, 4º e 9º, adequando as hipóteses de admissão através de contratação por determinado para fins de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público pela administração pública estadual.

(...)

Observe-se que, de acordo com a redação conferida ao § 5º, inserido ao art. 2º do referido normativo,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

afora as situações de admissão supracitadas, ficou estabelecido o limite de 30% para o número total de professores substitutos face ao total de docentes efetivos que não se enquadrarem nas condições estabelecidas no § 4º, referente à vacância, afastamentos ou licenças, e designação para composição de equipe gestora.

Assim, nesse novo contexto, as contratações temporárias da SEE estão revestidas do devido amparo legal, atendendo aos requisitos de necessidade temporária e interesse público.

(...)

Destaca-se o esforço do Governo do Estado no processo de nomeação dos candidatos dos concursos públicos realizado em 2015, que ofertou 3.000 (três mil) vagas para o cargo de professor do quadro permanente de pessoal desta Secretaria e, ao final, nomeou mais de 4.900 (quatro mil e novecentos) candidatos, no intuito de reduzir o quantitativo de professores temporários em atuação na Rede Estadual de Ensino, mediante substituição gradativa por candidatos aprovados. Trata-se dos certames regidos pelas Portarias Conjuntas SAD/SEE nº 110, 111 e 112, publicados no DOE de 12.12.2015, cujo prazo máximo da última vigência expirou em 28.04.2019.

Assim, diante do exposto, o Governo do Estado entende não haver a necessidade do ajuste da legislação estadual aos termos da Lei Federal no 8.745/1993.

13.5 Precatório

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *Implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado ressalta que:

O Estado vem aportando, anualmente, valores superiores ao mínimo exigido no Plano Anual de Pagamentos.

(...)

Dito isso, conclui-se que o Estado vem adotando uma política sustentável de redução do seu Estoque de Precatórios e cumprimento do Regime Especial a que aderiu, conforme reconhece o próprio Relatório Prévio de Auditoria do TCE, mediante utilização de fonte alternativa de recursos e observância do percentual mínimo e suficiente da RCL exigido pelo art. 101 do ADCT para cumprimento do Regime Especial, projetando-se, inclusive, a sua quitação antes do prazo limite de dezembro de 2029.

Esclarece-se, por fim, ser comum eventual divergência entre os valores repassados pelo Ente à Conta Especial administrada pelo TJPE e a correspondente baixa no estoque devedor de precatórios, em cada exercício, isso em função dos trâmites necessários para que o Núcleo de Precatórios do TJPE processe o efetivo pagamento e liquidação dos precatórios, o que por vezes supera o limite do exercício anual, mantendo-se saldo disponível na Conta Especial.

Em complemento, a Secretaria da Fazenda do Estado - SEFAZ informa que o Governo do Estado já vem viabilizando recursos suficientes à quitação do estoque de precatórios, uma vez que os valores aportados à Conta Especial do TJPE vêm sendo bastante relevantes, salientando principalmente os totais do Exercício de 2021 (com recursos de Depósitos Judiciais e do Tesouro Estadual), evidenciando que o Estado vem cumprido com seu papel de quitar o passivo de precatórios existente, atendendo dispositivo da Emenda Constitucional nº 99/2017.

(...)

Ressalta-se, entretanto, que os valores de curto prazo ainda poderão sofrer alterações, nos momentos dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

pagamentos, em função das modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 113 de 8 de dezembro de 2021.

13.6 Previdência

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.
Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado** esclarece que a partir de 2018 o passivo atuarial foi dimensionado adotando-se critérios atuariais (ao contrário do procedimento aplicado até 2017), estando mais adequado às novas determinações do TCE-PE. Os valores demonstrados nos Balanços Patrimoniais, a partir de 2018, foram fundamentados com base no Parecer do Atuário.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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”.
Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado** pontua que os relatórios de avaliação atuarial, a partir do exercício de 2018, deixaram de apresentar, em seu Anexo II (Projeções Atuariais), a “despesa previdenciária” deduzida da “receita de compensação previdenciária” (demonstrada em coluna específica) e da “receita de contribuição de aposentados e pensionistas” (que possui a compor a coluna “receitas de contribuições” em adição à contribuição dos ativos). A partir do exercício de 2021, considerando o layout adotado pela nova consultoria atuarial do RPPS/PE, as “receitas de contribuições” estão discriminadas entre ativos e aposentados/pensionistas. Cabe ressaltar, ainda, que no Anexo IV (Demonstrativo das Provisões Matemáticas) do relatório atuarial, disponível desde o exercício de 2018, há a discriminação das receitas de contribuição de ativos, aposentados e pensionistas.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

déficit previdenciário anual e redução de tal alíquota complementar a partir do início do declínio projetado para o referido déficit anual.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado esclarece que, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, que alterou a Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, o fundo previdenciário FUNAPREV (regime de capitalização) foi implementado, entrando em operação em 01/04/2020. Desta forma, efetivou-se a segregação de massas no âmbito do RPPS/PE. Assim sendo, os servidores que ingressaram no Estado a partir do funcionamento do FUNAPREV (plano previdenciário) ficaram a ele vinculados, mantendo-se a vinculação ao FUNAFIN (plano financeiro) dos servidores admitidos anteriormente. Registre-se, ainda, que a segregação de massas é medida relevante para se cumprir o requisito de busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela União aos entes subnacionais.

13.7 Gestão fiscal

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado informa o que segue:

Profissionais de saúde de organizações sociais em atuação em hospitais estaduais.

Há questionamentos sobre a inclusão dos salários e encargos sociais de profissionais de saúde lotados em hospitais estaduais geridos por OS em “Outras Despesas de Pessoal”, que compõe o cálculo do limite com pessoal.

Essa discussão está em âmbito nacional, tendo o Estado encontrado respaldo na ADI STF nº 1.923-15, que apresenta fundamentos os quais confirmam que os contratos de gestão celebrados com as OSs não consistem na contratação de terceirizados que fazem parte de “Outras Despesas de Pessoal”.

(...)

Ademais, tendo em vista a publicação do Acórdão nº 069/2013 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), a favor da inclusão das despesas com salários e encargos sociais de profissionais da área de saúde em unidades gerenciadas por Organizações Sociais para o cômputo do limite de pessoal, o Estado interpôs recurso ordinário, pendente de julgamento, em 2013, de nº 1301713-5, ao qual foi atribuído efeito suspensivo à decisão prolatada no acórdão recorrido, permanecendo dispensada a sua inclusão no cômputo do limite de pessoal, seguindo o posicionamento de outros entes da Federação.

(...)

Diante do exposto, entendemos que, enquanto o Recurso Ordinário nº 1301713-5 continuar pendente de julgamento, não há obrigação de incluir tais gastos no cômputo do limite de pessoal, considerando o efeito suspensivo deste recurso. Não obstante, o Governo do Estado está atento ao efeito financeiro dos valores repassados às OSs referentes à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do Estado, registrando-os no grupo 3.1 separadamente para que possa aferir o seu impacto conforme orientações



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

apresentadas no presente Relatório e da STN através da Portaria nº 377 de 2020 e nº 286 de 2019 previsto no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Vale destacar que a própria Portaria nº 377/2020, da Secretaria do Tesouro Nacional, no §2º de seu art. 1º, permite que, nos exercícios de 2018 a 2021, os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante.

(...)

O fato novo que se apresenta nessa conjuntura é a revogação da Portaria STN nº 233, de 2019 pela Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020. Nesta nova Portaria a STN prevê que a partir do exercício de 2022 as despesas de pessoal com as Organizações Sociais passem a integrar o cômputo das despesas do Poder Executivo.

Mantemos, todavia, o mesmo entendimento exarado na defesa prévia de 2018, ao passo que informamos que há nova iniciativa no âmbito do Congresso Nacional para sustar os efeitos da nova Portaria em razão da comunhão na compreensão do papel de tais Organizações Sociais como agentes complementares na prestação de serviços públicos não sujeitos às normas em sentido estrito aplicadas à Administração Pública.

(...)

Destarte, entendemos que o disposto acima embasa o entendimento da Secretaria Estadual de Saúde, no sentido de que não cabe à Administração Pública, a gestão direta de pessoal das OSS, não se mostrando razoável incluir os gastos com pessoal (das OSS) nas despesas do Estado, tendo em vista que a este, compete, entre outras determinações, a fiscalização e o monitoramento das metas estipuladas no Contrato de Gestão firmado, cabendo, à Organização Social contratada, o gerenciamento e a remuneração de todo o seu quadro de pessoal, inclusive, ponderando a respeito da necessidade de reposição ou ampliação através de novas contratações.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo argumenta que, no âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido, a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI), para compatibilizar as metas fiscais com a necessidade de investimentos públicos considerados essenciais à infraestrutura.

(...)

A Programação Piloto de Investimento (PPI), no âmbito do Estado de Pernambuco, foi instituída por meio do Decreto nº 33.714, de 30 de julho de 2009, referendado pelo art. 4º da LDO 2020:

(...)

Conforme dispositivo supra, o detalhamento da PPI constou da Lei Orçamentária Anual 2020, com a explicitação do valor que poderia ser deduzido para efeito de meta de resultado primário. Destacamos que a norma faculta, apenas, o abatimento, e não o obriga.

Sendo assim, muito embora haja autorização prevista na LDO, os valores constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO foram exibidos de forma bruta, sem levar em conta tal faculdade, ou seja, sem qualquer abatimento, garantindo sua conformidade com as orientações da STN (MDF). Desta feita, os valores correspondentes à Programação Piloto de Investimento (PPI) foram considerados nas despesas primárias e subtraídas junto com as demais despesas do montante das receitas primárias, quando da apuração do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

resultado primário.

Saliente-se que já foram adotadas as recomendações anteriores do TCE acerca da transparência das informações relativas ao PPI, tanto que a forma de apresentação dos valores foi alterada, obedecendo às diretrizes da União previstas nas Portarias do STN.

Além dos avanços já alcançados no anexo de metas fiscais, 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.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Publicar o demonstrativo da renúncia de receita na LOA conforme modelo definido pelo STN.
Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado de Pernambuco salienta que a recomendação acerca do demonstrativo da Renúncia de Receita já foi atendida, considerando os ajustes realizados nos mesmos demonstrativos contidos nas LDOs 2018 e 2019.

Embora o demonstrativo não seja formalmente similar ao modelo previsto na 7ª Edição do MDF, as informações relativas aos tributos para os quais estão previstos renúncias de receita, destacando-se a modalidade de renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, etc), os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia, constam no demonstrativo previsto na LDO 2017.

Ademais, das informações contidas no demonstrativo, torna-se possível identificar que os objetivos de conferir maior transparência às renúncias de receitas previstas no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas, foram atendidos. No demonstrativo, constam as informações relevantes tais como: a metodologia do cálculo, valores estimados e medidas de compensação. Entretanto, repise-se, o modelo deste demonstrativo já foi ajustado nas LDOs 2018 e 2019, atendendo à recomendação deste Tribunal e dos normativos sobre o tema.

Por fim, através da Diretoria Geral de Política Tributária da SEFAZ, o Governo do Estado ratificou que, de fato, 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.

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Adotar outra forma de levantamento dos valores de renúncia de receita que se aproximem mais da realidade.
Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, (...) 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

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.

Em consequência dela, Pernambuco também viu sua atividade econômica ser reduzida, com “efeito dominó” no consumo, na produção, no faturamento, na apuração do ICMS e no uso de incentivos fiscais.

(...)

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).

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Calcular, em seu anexo de metas fiscais, o Resultado Nominal conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco comunica que, segundo Portaria 286 de 07 de maio de 2019, que institui a 10ª edição Manual de Demonstrativo Fiscais, vigente para o exercício 2020, o Resultado Nominal do Anexos de Metas Fiscais deve seguir a metodologia “acima da linha”, conforme trecho a seguir:

"(...) Em complemento, para fins de atendimento ao disposto no §1º do art. 4º da LRF, os cálculos da meta e das projeções do resultado nominal devem seguir o critério de apuração acima da linha, observando a metodologia utilizada para o cálculo do resultado nominal estabelecida no item 03.06.00 - Anexo 6 da Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.

Destaca-se que a meta de Resultado Nominal deste demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais deve ser elaborada conforme a metodologia acima da linha e, quando da avaliação do exercício, 68 MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – ANEXO DE METAS FISCAIS deve ser comparada com o valor apurado na linha: “RESULTADO NOMINAL - Acima da Linha (XXVII) = XXIV + (XXV - XXVI)” do Anexo 6 do RREO.” (MDF 10ª ed., página 67)

Ainda segundo o MDF, o resultado nominal “acima da linha” deve ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos), conforme disposto a seguir:

"(...) o resultado nominal pode ser obtido “acima da linha” por meio da soma da conta de juros com o resultado obtido da diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias.” (MDF 10ª ed., página 251) Sendo assim, entendemos que o Demonstrativo de Compatibilização da LOA 2020 com as metas fiscais estabelecidas na LDO 2020, bem como o próprio Anexo de Metas fiscais da LDO estão de acordo com as orientações do MDF vigente.

13.8 Nova contabilidade aplicada ao setor público

Recomendações:

Pareceres Prévios das Contas do Governador – 2017 (Processo 18100002-7):

- Não classificar como inversões financeiras, as transferências realizadas pela SAD para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente a extinta COHAB.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Situação: *não implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo argumenta que, 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 nas Leis nº 14.628 de 18 de abril de 2012 e 16.406, de 27 de agosto de 2018, e destinada à amortização do principal da dívida.

Esses aportes financeiros se dão atualmente através da Casa Civil, entidade supervisora da PERPART que também realiza diretamente a amortização da dívida, mas a sua despesa efetivamente ordenada corresponde às inversões financeiras, enquanto as despesas da amortização cabem à empresa.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado de Pernambuco evidencia que, no âmbito de atuação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), 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.

As 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.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado de Pernambuco informa que a regularização do saldo da conta contábil 1.1.1.1.1.1.20.98 – Saldo em Aplicações a Classificar ocorre sistematicamente no dia 01 de janeiro do exercício seguinte ao seu registro (que ocorre sempre no dia 31 de dezembro do exercício a que se refere).

A utilização da prática do registro das aplicações financeiras na referida conta contábil visa a adequada apresentação no Balanço Patrimonial das disponibilidades, em benefício da transparência. Não se trata de uma solução provisória para futura regularização do procedimento contábil de segregação, mas sim de uma solução aceitável para viabilizar a adequada transparência, já que parcela substancial dos domicílios bancários (mais de 50% do quantitativo) refere-se a contas de convênios, submetidas ao Portal de Convênios da União (SICONV) que não contempla o tratamento segregado dos seus saldos (livre movimento x aplicações).

Dessa forma, considerando que o procedimento transitório não abrange todas as contas bancárias (para várias contas já se vêm segregando suas movimentações de aplicações financeiras ao longo do exercício), entende-se que a solução adotada pelo Governo do Estado deve-se, em sua parte mais relevante, a limitações operacionais externas e, desse modo, não comprometem a qualidade das informações divulgadas e a transparência desses saldos contábeis.

Para as demais contas bancárias (não de convênios), as Setoriais Contábeis das Unidades Gestoras vêm sendo sistematicamente orientadas pela Contadoria Geral do Estado (CGE) para a segregação referida no dia-a-dia das suas operações.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Classificar no grupo 1, Pessoal e Encargos, e no elemento 17 - Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar a despesa com jornada extra segurança - militar.

Situação: *não implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco informa que reitera o posicionamento já exarado em sede de contrarrazões referente a Prestações de Contas dos exercícios anteriores.

O apontamento refere-se à classificação da despesa relativa aos valores pagos pela participação dos policiais militares no Programa Jornada Extra de Segurança (PJES), instituído pelo Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999. O PJES foi instituído pelo Estado de Pernambuco, a fim de majorar o número de policiais a serviço da sociedade em determinado espaço e tempo, permitindo aos policiais cumprirem uma jornada de trabalho além da hora normal, havendo para tanto, uma contraprestação pecuniária por parte do Estado de Pernambuco, a título de indenização. É, portanto, um instrumento da política de segurança pública, que permite ao Estado oferecer o mínimo existencial à população no que se refere ao policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar.

A solução jurídica passa pela identificação da natureza jurídica do valor pago ao policial militar pela sua participação no referido programa. Forçoso concluir que a designação de policiais militares para integrar o PJES caracteriza verdadeira requisição administrativa de serviços, prerrogativa atribuída às autoridades públicas, pelo inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal da República, para debelar situações de perigo público.

Por força da supremacia do direito à segurança pública e defesa social, serviços públicos essenciais e que não podem sofrer solução de continuidade, o instituto da requisição administrativa se baseia no poder-dever de requisitar bens e serviços de pessoas físicas ou jurídicas, a fim de atender necessidades coletivas decorrentes de necessidade pública, assegurado o pagamento de justa indenização.

Nessa linha, a retribuição paga pelo Estado aos policiais militares designados para as jornadas extra de segurança materializa a “justa indenização” de que trata o inciso XXV do art. 5º da Constituição, não se



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

revestindo, portanto, de natureza remuneratória, mas indenizatória. E tratando-se de indenização, a retribuição paga pela execução do PJES deve se enquadrar no grupo 3 (Outras Despesas Correntes), posto que não se insere no conceito de espécie remuneratória.

Como se percebe, as despesas de natureza remuneratória devem ser informadas no grupo de despesas com pessoal e encargos sociais. Lado outro, as demais despesas correntes de natureza indenizatória devem ser informadas no grupo “Outras Despesas Correntes”, inclusive devendo ser excluídas do cálculo para verificação do limite de gastos com pessoal de que trata o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Portanto, na forma do caput do art. 18 da LRF, somente são computáveis como despesas de pessoal as verbas de natureza remuneratória que servem de contraprestação pelo exercício das atividades ordinárias de titulares de cargos, empregos ou funções na Administração Pública, o que não é o caso da retribuição pela participação no Programa Jornada Extra de Segurança, que traduz uma indenização por serviços requisitados extraordinariamente. O foco do PJES não é substituir servidores, mas ampliar emergencialmente a capacidade do policiamento ostensivo da Polícia Militar, afastando o perigo iminente decorrente do dever do Estado na prestação do serviço de segurança pública.

O fato das jornadas extraordinárias serem prestadas por titulares de cargos públicos (policiais militares) não transforma em remuneração a justa indenização paga pelos serviços requisitados. De fato, os serviços prestados por força de requisição administrativa não se confundem com a jornada pertinente ao exercício do cargo/função ocupado pelo servidor, sendo uma atuação autônoma que também não caracteriza horas extras. O Decreto nº 25.361, de 04 de abril de 2003, nos seus artigos alude corretamente à natureza indenizatória do mencionado valor pago:

(...)

Observa-se que caráter indenizatório remete à necessidade de verificar quais as circunstâncias fáticas nas quais os policiais militares se inserem para, então, poder aquilatar o montante necessário à recomposição do patrimônio do servidor que participam do Programa Jornada Extra de Segurança. É esse raciocínio que explica que os servidores submetidos a certas circunstâncias do programa, conforme valores já indicados nas tabelas anexas às normas aplicáveis, sejam indenizados em valores maiores ou menores. Por tudo o quanto exposto, fica evidente que as despesas com pagamentos a policiais militares inseridos no Programa Jornada Extra de Segurança (PJES) devem ser classificadas contabilmente no grupo 3 (“Outras despesas correntes”) e não devem ser computadas para os fins do cálculo do percentual com despesas de pessoal.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado informa que a recomendação em análise encontra-se com a situação IMPLEMENTADA, conforme comentário do próprio TCE-PE, no Relatório de Contas do Governo - Exercício 2020, transcrito a seguir:

"Conforme relatado no capítulo de Segurança Pública do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador do exercício de 2020 - Item 8.2 – essa despesa passou a ser classificada em 2020 no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, 3.3.90.39, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, o que determina que a recomendação, em verdade, está implementada, situação distinta da reportada no demonstrativo ora analisado."



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Registrar corretamente as “transferências” para as Instituições Sem Fins Lucrativos, em observância ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) - 7ª Edição.
Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado defende que o presente apontamento é pertinente e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotado pelo Estado. Assim, realizará as tratativas internas no intuito de atender à Recomendação.

13.9 Terceiro Setor

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.
Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco, em complemento aos comentários dos referidos Achados, destaca que o processo de renovação da qualificação/titulação da entidade filantrópica apenas ratifica condição já alcançada, inclusive por tal motivo, a renovação apresenta rito menos burocrático, quando comparado ao rito da “qualificação originária”. Para tanto, é necessário a OSS atentar-se para apresentar a documentação exigida no rol do art. 4º da Lei Estadual.

(...)

Considerando que o fluxo é extenso, e que percorre vários Órgãos do Estado, é factível que poderá gerar atrasos na conclusão dos referidos processos. No entanto, no âmbito da Diretoria Geral de Modernização e Monitoramento de Assistência à Saúde - DGMMAS/SEAS/SES, está sendo adotado fluxo de análise prioritária dos processos de renovação, a fim de evitar maiores atrasos na renovação da OSS.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.
Situação: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, inicialmente, informa que todo o processo de monitoramento e fiscalização dos Contratos de Gestão obedece aos ditames legais da Lei Estadual nº 15.210/2013. Neste sentido, a fiscalização destes Contratos passa por diversos setores dentro da Secretaria Estadual de Saúde, bem como abrange diversos aspectos, isto é, não só a execução financeira, como também o desempenho das unidades no atingimento das metas pactuadas nos instrumentos jurídicos firmados com as OSSs contratadas.

Neste quesito se destaca o importante papel da Comissão Técnica de Acompanhamento Interno dos Contratos de Gestão, cujas atribuições se encontram bem definidas no art. 15, parágrafo único, do Diploma Legal mencionado, conforme se verifica a seguir:

(...)

Nesse sentido, passou a ser implementado, um controle mensal e trimestral da execução desses contratos, sendo importante frisar que, a fiscalização não se resume apenas ao papel da CTAI, tendo em vista, o controle extensivo por parte da Comissão Mista de Avaliação, responsável por analisar os pareceres encaminhados pela CTAI, conforme definido na Lei nº 15.210/13:

(...)

Logo, além da fiscalização realizada pela CTAI, o processo de fiscalização dos Contratos de Gestão passa ainda por outra Comissão, que analisa os pareceres da CTAI e elabora um relatório final anual.

Frise-se que, além dessas Comissões instituídas com o fito de realizar a fiscalização dos Contratos de Gestão, existe na estrutura interna da SEAS, ainda, a Superintendência de Assistência da Rede Ambulatorial e Hospitalar dos Contratos de Gestão, que realiza o monitoramento da necessidade assistencial das unidades sob gestão desta Diretoria, realizando periodicamente visitas in loco.

(...)

Sendo assim, percebe-se que os Contratos de Gestão são monitorados e, passam por um fluxo que envolve diversos setores da SES/PE, visando com isso, a fiscalização efetiva no que diz respeito aos aspectos gerenciais, financeiros, bem como a fiscalização da produção das unidades de saúde geridas por OSS em comparação às metas pactuadas.

Por fim, informamos, ainda, que a SES-PE, através de suas áreas técnicas designadas, vem adotando medidas de boas práticas de Compliance, desenvolvendo, continuamente, mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência com foco nos portais das Organizações Sociais de Saúde - OSS, designando pessoal próprio para tal fim.

Além disso, foi reformulada como ferramenta acessória, a Ficha de Avaliação de Transparência de OSS que inclui indicadores e parâmetros designados por leis vigentes. Tal ficha, assim como demais ferramentas estão em constantes atualizações para atender as demandas dos Órgãos de Controle e dos Organismos da Sociedade Organizada, tendo sido incluído no plano de trabalho desta Secretaria, como forma de monitorar e avaliar o nível de transparência, um ranking dos portais das OSS.

(...)

13.10 Despesas de Exercícios Anteriores – DEA

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado pontua que houve redução no volume de DEA, comparando-se os exercícios de 2020 ao de 2019. Ainda, informa que a documentação dos lançamentos contábeis, como: recibos, notas fiscais e demais documentos são registrados no e-fisco, mediante o Documento Hábil – DH no referido módulo GCT – e-fisco, para privilegiar a essência da informação contábil sobre a forma, segundo os Princípios Contábeis, sendo evidenciado no Subsistema Contábil Patrimonial.

Entretanto, há despesas de prestação de serviços continuados no final do exercício que só serão pagas no exercício seguinte como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, em razão do Estado de Pernambuco não realizar, até o final do exercício 2020, inscrição financeira de "Restos a Pagar Não Processados" em seu sistema de pagamentos (e-fisco), em razão do que previa o art. 11 do DECRETO Nº 49.544, DE 9 DE OUTUBRO DE 2020" (dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2020 e a abertura do exercício de 2021)", que afirma: "Fica vedada a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no exercício de 2020."

(...)

Com efeito, no exercício de suas atribuições constitucionais o Governador, com o auxílio dos órgãos estaduais com atividade exclusiva de estado, edita sistematicamente normas que visam a boa gestão dos recursos públicos em obediência aos princípios e normas que regem a execução da despesa pública, desse modo, editou o Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017, o qual instituiu e consolidou procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual, a fim de que os respectivos órgãos entidades desempenhem suas atividades em consonância com as normas referente ao planejamento, contratação e execução da despesa.

De outro lado, em todos os exercícios são editados Decretos com disposições para o encerramento e abertura destes, para o exercício de 2020, foi editado o Decreto nº 49.544, DE 9 DE OUTUBRO DE 2020, nos quais são consignadas normas e prazos a fim de que sejam evitadas situações como as que estão descritas neste Achado. Assim, ponderamos que tais afirmações e questionamentos devem ser pautados nos relatórios de análise das prestações de contas individuais de cada órgão ou entidade perquirindo, inclusive, se os supramencionados Decretos têm sido obedecidos.

13.11 Monitoramento da execução orçamentária: indicadores de programa do PPA

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco informa que frente à ausência da lei complementar que regulamente a matéria relacionada à elaboração e organização do Plano Plurianual, conforme preceitua o art.165, §9º da CF 88, é possível perceber que a adoção de indicadores de Programa no PPA não é uma prática unanimemente adotada pelos diversos Entes da Federação.

Não obstante, o Estado de Pernambuco tem utilizado uma metodologia própria no que se refere à



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

aferição de indicadores. A atuação do Poder Executivo Estadual tem como suporte o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, estabelecido por meio da Lei Complementar nº 141/09. A metodologia atualmente adotada pelo Estado atrela indicadores a cada programa do PPA, por meio de sua vinculação aos objetivos estratégicos de Governo.

(...)

O PPA, em sua construção, também é relacionado ao mapa. Logo, o instrumento formal e os indicadores estão interligados. Como se pode observar no Projeto do Plano Plurianual 2020-2023, todo programa está vinculado a um objetivo estratégico estabelecido no mapa.

(...)

Além da vinculação do PPA aos indicadores através dos objetivos estratégicos de governo, ficou instituído, pela Lei Complementar nº 141/09, o Relatório de Gestão Social, a ser publicado nos mesmos prazos do Relatório de Gestão Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 101/2000, contendo a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do Governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual.

Para a elaboração deste documento, em cada área de resultado descrita no art. 17, §1º, da Lei Complementar n. 141/09 – educação, saúde, segurança, cidadania, atividade econômica, mercado de trabalho e investimentos do Governo - é apresentada a evolução de um indicador finalístico. Os Relatórios de Gestão Social estão disponíveis na aba “Relatórios” do sítio eletrônico da SEPLAG.

Também instituído pela Lei Complementar nº 141/09, com periodicidade anual, o Relatório de Ação de Governo apresenta os principais resultados decorrentes das prioridades definidas no Plano Plurianual, executadas e em execução pelos órgãos do Poder Executivo, prestando contas das ações do Governo à Assembleia Legislativa e ao cidadão pernambucano, quanto aos resultados alcançados para cada Objetivo Estratégico.

Dessa forma, o Relatório de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo, seguindo a sistemática do Mapa da Estratégia, analisam as ações governamentais através de indicadores. Portanto, os indicadores estão associados aos Programas do PPA através dos objetivos estratégicos, amplamente divulgados, aos quais se somam os Relatórios periodicamente publicados.

Como parte de um processo contínuo de desenvolvimento do modelo de gestão, no exercício de 2020, foram realizados trabalhos para o aprimoramento dos indicadores para o novo Mapa da Estratégia (2020-2023) e para o PPA 2020-2023.

Tanto em 2020, primeiro ano de execução do PPA 2020-2023, como em 2021, foram publicados dois Relatórios de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo por ano, nos quais podem ser encontrados os indicadores relacionados no PPA 2020-2023, demonstrados por Objetivo Estratégico.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco salienta inicialmente que ainda não foi editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA, com a preceituação da programação a ser detalhada em produtos e metas físicas.

A partir do exercício de 2013, 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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA, a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA.

De qualquer forma, estão sendo implantados ajustes no processo, a fim de incluir os atributos da ação e suas subações, nas leis autorizativas de créditos especiais, em atenção à recomendação do TCE.

(...)

Desta maneira, para os próximos exercícios, pretende-se avançar na melhoria e padronização do processo, de forma a contribuir para o dinamismo do PPA, no âmbito de seus programas, ações e subações e respectivos atributos.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam se agregados.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2018, o Governo do Estado de Pernambuco explica que, na revisão do PPA 2016-2019, exercício de 2019, através de suas secretarias setoriais, sob coordenação SEPLAG, continua empenhado em aperfeiçoar a metodologia de elaboração/revisão do Plano, em especial as estruturas programáticas dos órgãos da administração pública estadual.

(...)

Entretanto, durante o trabalho permanente de aprimoramento metodológico do PPA, verificou-se que nem sempre é possível padronizar as denominações dos produtos das várias subações de uma mesma Ação. Apesar dos produtos, por vezes, apresentarem 'naturezas distintas, não comprometem o alcance da finalidade da ação e do objetivo do Programa a qual pertencem. São produtos diferentes das subações, que reunidos vão contribuir para o alcance da finalidade de uma mesma ação e, consequentemente, do objetivo do Programa.

Por fim, ressalta-se que, apesar de ainda não ter sido editada a lei complementar que determine o modelo padrão de elaboração do PPA para todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios), o Governo do Estado, através de seus órgãos, em especial da SEPLAG, continua aprimorando a metodologia de elaboração do PPA, incorporando melhorias no seu conteúdo.

Exemplo disso é que o PPA 2020-23 evoluiu na quantidade de órgãos e ações com agregação de metas de uma mesma natureza, como no caso da UPE (especificamente em relação aos seus hospitais) e do CTM (terminais de integração).

Comentários da equipe de auditoria: Para este item, considerou-se o detalhamento constante no Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE/PE relativo ao exercício de 2020, uma vez que o respectivo detalhamento trazido no demonstrativo do exercício de 2021 se refere a uma recomendação diversa da que está em análise.

13.12 Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal

Recomendações:

Pareceres Prévios das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo TC 18100002-7):

- Incluir no decreto 39.200/2013, que regulamentou a Lei do FEM, penalidades para os municípios que não prestarem contas dos recursos recebidos.

Situação: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado de Pernambuco, comunica que o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), para conceder a liberação de recursos, obedecerá a uma proporção e periodicidade de obrigações a fazer por parte do município. No art. 17, do Decreto Estadual nº 39.200/2013, existe a determinação de que os Municípios ou os Consórcios de Municípios devem remeter, ao Comitê Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (CEAM), a prestação de contas dos recursos do FEM, no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados do dia seguinte ao do recebimento do último repasse de cada Plano de Trabalho Municipal (PTM). Além disso, caso o município não apresente a prestação de contas, estará impedido de receber recursos da edição posterior do FEM, conforme previsto no decreto citado (art.2º, V, a), bem como o CEAM dará início ao Processo Administrativo (PAD), notificando-o para sanar a pendência. É importante mencionar que o PAD é procedimento preliminar à Tomada de Contas Especial, conforme art. 36, parágrafo segundo da Lei Estadual nº 12.600/2014 e alterações posteriores. Ademais, com vistas ao aperfeiçoamento do controle dos recursos do FEM e em diálogo com a recomendação em análise, o Governo do Estado instituiu, por meio do DECRETO Nº 51.787, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021, Grupo de Trabalho com a finalidade de discutir e revisar normas e procedimentos para prestação de contas dos recursos do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM.

13.13 Emendas parlamentares

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2018, o Governo revelou que conforme recomendação do TCE/PE, a SEPLAG irá estudar junto à gestão do sistema e-Fisco a agregação do parâmetro solicitado, bem como fará uma análise da possibilidade de inclusão de anexo de Emendas Parlamentares publicadas na LOA.

Vale ressaltar os avanços já efetuados – e em andamento - na gestão orçamentária das Emendas, em especial, os mecanismos de publicidade e governança de suas alterações durante o exercício, sintetizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esses parâmetros são anualmente aprimorados em esforço conjunto do Poder Executivo, através da sua Secretaria de Planejamento e Secretaria da Casa Civil, e do Poder Legislativo, através de sua Consultoria Parlamentar e de sua Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação.

Ademais, a Secretaria de Planejamento e Gestão vem envidando esforços no sentido desenvolver um processo de gestão que possibilite a atualização/adequação das informações acerca das emendas parlamentares. Do mesmo modo, vem sendo elaborado um projeto com o fim de adaptar os módulos do sistema efisco à nova realidade, juntamente com a discussão para o aperfeiçoamento de modo a orientar a elaboração dos instrumentos de planejamento.

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Inscrever em restos a pagar o saldo orçamentário de emendas parlamentares verificado ao final do exercício.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

- Realizar de forma equitativa a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, de maneira que os valores liquidados das emendas por parlamentares sejam isonômicos.
Situação: *implementadas.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo argumenta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 garantiu que a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas ocorresse de forma equitativa. Pelo texto dessa lei, considera-se execução equitativa “a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria”.

(...)

Não é demais salientar, conforme se depreende do próprio texto da LDO, que os parlamentares podem alterar, mensalmente, por critérios técnicos e/ou de conveniência ou oportunidade, as programações referentes às emendas parlamentares durante o exercício.

(...)

As solicitações são publicadas em Diário Oficial por ato da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação da ALEPE, após pleito formal do parlamentar autor da emenda. A cada alteração (de beneficiário, de localização, de valor, de objeto, entre outros) todo o processo de maturidade do gasto se reinicia.

(...)

Ademais, saliente-se que, a partir do exercício de 2017, a LDO retirou a possibilidade de aplicação de recursos de emendas em qualquer tipo de despesa, direcionando-as a aplicações mais estruturadoras (obras em municípios, ações nas áreas de saúde, educação, segurança, infraestrutura rural e urbana). Tais aplicações, por sua natureza, exigem a elaboração de um projeto adequado, isto é, exigem uma maior maturidade por parte do ente receptor de recursos, seja prefeitura ou organização do terceiro setor. Isso torna, de fato, a execução das emendas mais lenta.

(...)

O fato de que os valores liquidados das emendas, por parlamentar, não terem sido iguais foi ensejado por fatores de ordem técnica e não meramente por falta de equidade. A execução das emendas depende de diversos fatores e o constante estudo e a busca de melhorias no processo demonstram a intenção de otimizar sua execução e contribuir para a qualidade do gasto público, aliado à publicidade, à equidade e à transparência.

13.14 Segurança pública

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado informa que o Estado de Pernambuco alcançou a taxa de 33,8 CVLIs para cada grupo de 100 mil habitantes, representando uma redução de 11,5% em relação ao ano de 2020 (38,2). Cabe ressaltar que, apesar de não se ter alcançado, por muito pouco, a meta estipulada de redução de 12%, a taxa apresentada no ano de 2021 foi a melhor desde o início do programa Pacto pela Vida. Por outro lado, com relação ao CVP, apesar de não haver normativo sobre redução percentual, adota-se para monitoramento o percentual de -12%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- Realizar um estudo para verificar o custo-benefício de se optar por locação ao invés de aquisição de veículos para atividades de segurança pública.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2017, o Governo do Estado de Pernambuco relata que a Secretaria de Administração (SAD) elaborou, por meio da Gerência de Frota do Estado (GEFRO), pertencente à Gerência Geral de Serviços Corporativos do Estado (GGCOR), a Nota Técnica GEFRO nº 14/2019.

Tal documento teve como objetivo apresentar demonstrativo de aspectos quantitativos e qualitativos acerca da aquisição e locação de veículos para atender as necessidades da Secretaria de Defesa Social (SDS), no desempenho de ações de segurança pública, indicando as vantagens e desvantagens de cada um deles, bem como realizando um comparativo financeiro, conforme a intensidade diária do uso, de forma a auxiliar a tomada de decisão sobre a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública.

De acordo com levantamento realizado através do sistema de gerenciamento de abastecimento da frota do Governo de Pernambuco, a frota locada, do tipo de veículo em análise, na Secretaria de Defesa Social tem média de 3.560 km/mês. Desta forma, considerando que a locação se tornaria mais vantajosa a partir de 1.900 km/mês, segundo os parâmetros utilizados neste estudo, a escolha pela locação da frota se apresenta como a mais vantajosa.

Nesse sentido, pelos critérios qualitativos e quantitativos considerados neste estudo, conclui-se que a locação se configura como sendo a melhor estratégia, desde que o veículo seja utilizado com média mensal superior a 1.800 km/mês.

13.15 Transparência

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado afirma que o Portal da Transparência de Pernambuco disponibiliza, na seção de Receita, as receitas previstas do estado, inclusive o ICMS.

Ademais, quanto à transparência das informações referente aos benefícios fiscais concedidos, o Governo informa que, no ano de 2021, foi disponibilizada pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ, a base de dados referente ao tema e que um novo painel interativo, intitulado de “Benefícios Fiscais”, está em construção pela equipe de tecnologia da informação e comunicação da Secretaria da Controladoria do Estado, com previsão de publicação no segundo semestre de 2022.

Importante destacar que esse novo painel dará acesso ao cidadão as seguintes informações: data da publicação, CNPJ e nome do beneficiário, decreto e programa do benefício. Ele contemplará gráficos por ano de publicação e por programa e sua atualização será anual, sempre referente ao exercício anterior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2017 (Processo 18100002-7):

- 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.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado informa que o Portal da Transparência disponibiliza as seguintes consultas referentes às OSs e OSCIPs:

1. Repasse as Organizações Sociais de Saúde OSS, na qual é possível acompanhar os valores repassados para cada unidade de saúde vinculada e filtrar a pesquisa por fonte de recurso, além de obter informações sobre ordem bancária (OB), finalidade da OB, data de lançamento e valor pago;
2. Estabelecimento e Profissionais de Saúde das OSS, na qual é possível saber o número de leitos e o nível de atenção de cada estabelecimento de saúde, além de saber os profissionais de saúde por estabelecimento e especialidade;

(...)

Além disso, está em etapa de definição um novo painel denominado Despesas e Receitas das OSS, a partir da base recebida do Tribunal de Contas do Estado. Nesse novo painel será possível visualizar os contratos e seus termos aditivos, receitas e despesas das OSS. A previsão de implantação desse painel é dezembro de 2022.

E, por fim, cabe reforçar também que a Secretaria Estadual de Saúde mantém na Página LAI (<https://www.lai.pe.gov.br/ses/>), as seguintes seções, com mais de um mil documentos publicados:

(...)

3. Seções específicas para cada OSS, nas quais constam informações institucionais, membros dirigentes, contratos de gestão e aditivos, decretos de qualificação e estatutos sociais, documentação de regularidade, relatórios financeiros e de execução, demonstrações financeiras, justificativas e relatório assistencial de cumprimento de metas, demonstrações contábeis, comissões, auditorias, contratações, recursos humanos, bens, entre outros.

13.16 Considerações finais

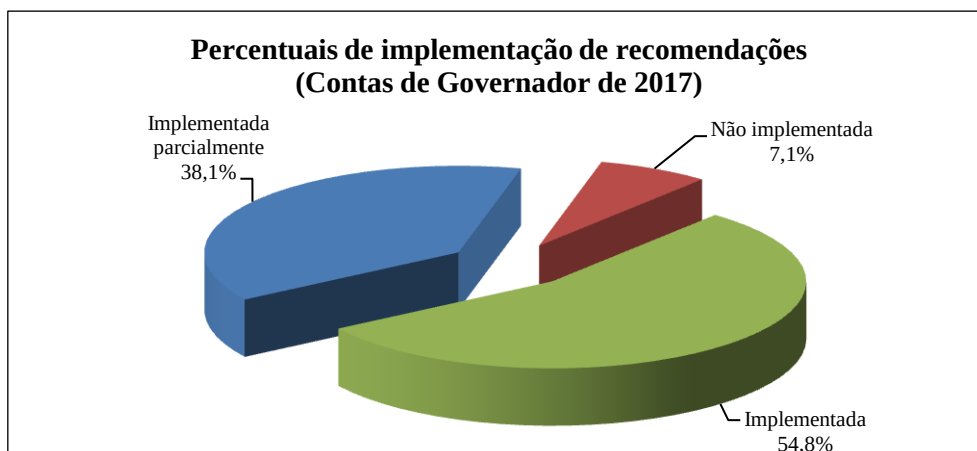
Observa-se, com base exclusivamente nas informações fornecidas no Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações emitidas pelo TCE/PE, contido na prestação de contas do exercício ora em análise, que o Governo do Estado vem envidando esforços para implementar as recomendações exaradas por este Tribunal, mas ainda há necessidade de avanços, tendo em vista que significativa parte de tais recomendações ainda estão em fase de implementação, ou seja implementadas de forma parcial, como se pode observar no gráfico a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



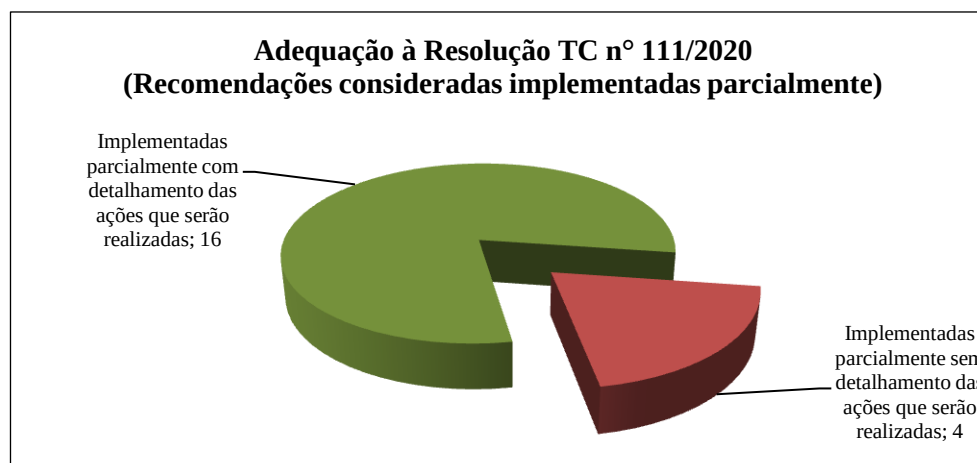
Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria, com base no “Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE-PE” do Governo do Estado.

Além disso, destaca-se que o Governo do Estado não apresentou, em boa parte das recomendações, o disposto na Resolução TC 111/2020, 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.

No caso das recomendações consideradas como “implementadas parcialmente” pelo Governo do Estado, observa-se que das 16 (dezesseis) relacionadas, 04 (quatro) delas apresentaram problemas quanto ao detalhamento das ações que ainda serão realizadas e/ou quanto aos prazos estimados para implementação definitiva da recomendação, como se pode observar no gráfico a seguir:



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria, com base no “Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE-PE” do Governo do Estado.



14 Achados e Encaminhamentos

Este capítulo evidencia os achados que contenham falhas, deficiências e/ou irregularidades, assim como informações relevantes constatadas durante a análise das contas do Governo do Estado do exercício de 2021, por área temática. Em seguida, apresentamos as sugestões de recomendações a serem expedidas por este Tribunal como medidas preventivas e/ou corretivas em função de parte dos achados constatados.

14.1 Principais Achados

Gestão Administrativa

1. O quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 87.418 servidores ocupantes de cargos efetivos, 28.586 temporários, 2.531 comissionados e 6.425 empregados públicos em 31.12.2021 (item 2.2).
2. O quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos em 31.12.2021 (87.418 servidores) apresentou recuo de 3.025 servidores frente ao quantitativo existente em 31/12/2020 (90.443). Verificou-se um acréscimo no quantitativo de temporários (de 23.432 em 31.12.2020 para 28.586 em 31.12.2021). O mesmo aconteceu com o quantitativo de servidores comissionados, passando de 2.510 em 31.12.2020 para 2.531 em 31.12.2021. Desse total, 2.225 não possuem vínculo com a administração pública (item 2.2).
3. Em 2021, ocorreram mais aposentadorias (3.407) do que admissão de novos servidores (757) (item 2.2.1).
4. A Secretaria de Educação e mais quatro órgãos da Administração Direta (Secretaria de Defesa Social, Secretaria da Fazenda, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro) reúnem 95,74% dos 43.834 cargos vagos na Administração Direta do Estado, a saber: Secretaria de Educação (21.434), Polícia Militar (10.889), Secretaria de Defesa Social (6.109), Corpo de Bombeiro (2.544) e Secretaria da Fazenda (989) (item 2.3.2).
5. A maior parte dos contratos temporários é localizada na Secretaria de Educação, onde há 17.927 contratados temporariamente. Por outro lado, esta Secretaria abriga o maior quantitativo de cargos vagos no estado, 21.434 (item 2.4).

Gestão Orçamentária

6. Ao longo do exercício de 2021 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não (item 3.1.1).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

7. Os créditos suplementares editados por meio de leis ou de decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. O fato é que, existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactará na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações (item 3.1.1).

8. Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação (item 3.1.1).

9. Registra-se que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Para a aferição de tal atingimento é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2020 - 2023 ainda não apresentou nenhum indicador de programa (item 3.1.1).

10. Os riscos fiscais previstos, para 2021, foram detalhados no anexo II da LDO e estimados em R\$ 598.000.000,00, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e demais riscos fiscais (item 3.1.2).

11. Conforme o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Salientamos que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2021, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 375/2020, que aprovou a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2021. Outras informações trazidas por meio de notas explicativas não podem ser consideradas como memória de cálculo, vez que estas trazem apenas definições já contempladas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, no que diz respeito ao que deve constar nas linhas e colunas do referido Anexo de Metas Fiscais (item 3.1.2).

12. O artigo 4º da LDO estabeleceu que este poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária para 2021. Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2021 correspondeu à Portaria nº 375, de 08 de julho de 2020, 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deverão ser consideradas quando da apuração do resultado primário, ou seja, são subtraídas,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

juntamente com as demais despesas não financeiras, da receita não financeira, para obtenção do referido resultado. (item 3.1.2).

13. O demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2021, (Volume 01, doc. 02, páginas 355 a 357), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria nº 375, de 08 de julho de 2020. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 3.220.526.667,88 (item 3.1.2).

14. As metas de resultado primário e nominal, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2021, diferiram do previsto na LDO/2021. Em nota explicativa a SEPLAG/SEFAZ informou que tais diferenças “decorreram de pequeno decréscimo correspondente a 0,12% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas prevista, com consequente rebatimento na despesa fixada”. Em decorrência dos referidos ajustes, houve mudança da meta de resultado primário de R\$.613.308.000,00 para R\$.602.768.500,00, assim como da meta de resultado nominal de R\$ 60.827.500,00 para R\$ 345.235.400,00 (item 3.1.3).

15. O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescendo dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que lhe dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida (item 3.1.3).

16. O valor da renúncia de receita prevista de ICMS de Pernambuco, em 2021, foi de R\$ 2.642.206.439,57. O maior volume de renúncia de receita está no setor industrial e comercial atacadista / PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 1.596.966.918,09, e em seguida vem o setor automotivo / PRODEAUTO com previsão de renúncia de R\$.671.965.418,92. Esses valores não são divulgados no Portal da Transparência do Governo do Estado e foram obtidos na Lei Orçamentária Anual (item 3.2.1).

17. Mantemos o entendimento de que a movimentação financeira que o Governo do Estado vem realizando para a PERPART não é adequada, haja vista estar sendo classificada orçamentariamente no grupo 5 - Inversões Financeiras, quando entendemos que os lançamentos deveriam se limitar as contas do extraorçamentário (item 3.2.2).

18. Mantemos o entendimento de que não cabe a utilização dos recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo deste fundo, que é combater a pobreza. Em 2021, do total aplicado dos recursos deste fundo (R\$ 591.173.761,78) apenas 16,97% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza. (item 3.4.1).

19. O estoque de precatórios em 31/12/2020 foi de R\$.417.603.918,47, conforme Ato de Rateio. Considerando o pagamento em 2021 de R\$ 102.685.423,72, o valor do estoque de precatórios ao final de 2021 é de R\$ 314.918.494,75. O valor informado



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

pelos Tribunais foi de R\$ 307.739.533,05 e dessa forma, constatou-se que, o valor do estoque registrado ao final de 2021, ficou a maior em R\$ 7.178.961,70 (item 3.7).

Gestão Financeira e Patrimonial

20. No exercício de 2021, o Balanço Financeiro do estado informou um volume de receitas orçamentárias de R\$ 44,24 bilhões e de despesas orçamentárias de R\$ 42,66 bilhões, números que informam um superávit orçamentário no exercício de R\$ 1,58 bilhão. As receitas orçamentárias contabilizadas no exercício foram superiores em 11,74% ao ano anterior e contemplam uma parcela de crescimento real de 1,52% quando comparadas àquele exercício. (item 4.1.1).

21. Deve-se ressaltar que os valores acima estão inflados em R\$ 2,62 bilhões entre as receitas e em R\$ 2,58 bilhões entre as despesas, em virtude da aplicação do caráter orçamentário a transferências financeiras internas no Governo para fins de cobertura do déficit previdenciário estadual. Esse lançamento é reconhecido nacionalmente como extraorçamentário, mas no estado, por força de definição legal aplicada no inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, tal lançamento é submetido ao processo de empenho. O empenho de fato de natureza extraorçamentária culmina gerando receita orçamentária na FUNAPE também fictícia no grupo de receita de contribuições. O superdimensionamento contábil de receitas e despesas orçamentárias decorrentes do processamento da DOE como despesa orçamentária remanesce desde a LCE nº 28/2000, ao passo que a STN declarou como indevido o empenhamento da DOE desde a Nota Técnica nº CCONF/SUBSECVI/STN nº 633/2011 (item 4.1.1).

22. Quanto ao fato acima, entendemos adequado o posicionamento exarado pela STN, em vista de que a DOE não faz face a qualquer bem ou serviço prestado por unidade gestora estadual, não devendo ter caráter orçamentário. Em relação a receitas, tanto o orçamento quanto os balanços do estado informam um volume de recursos obtidos de agentes externos superior ao que de fato se espera e se realiza. O TCE exarou em 30/06/2015 o Acórdão nº 938/2015 reconhecendo a aplicabilidade da norma estadual (admitindo processamento orçamentário), mas recomendando a adequação da norma estadual ao critério nacional. Tal recomendação permanece pendente de realização, mesmo após a inserção do § 3º ao art. 19 da Lei Complementar federal nº 101/2000, por força da Lei Complementar federal nº 178/2021 (item 4.1.1).

23. As contribuições previdenciárias complementares (DOE) não foram incluídas no orçamento das UGs vinculadas ao regime estatutário militar e tiveram o tratamento extraorçamentário adequado. Diferentemente dos anos anteriores, o total da execução orçamentária da DOE, empenhado a título de “contribuições complementares ao FUNAFIN”, passou a se aproximar apenas do resultado previdenciário civil do estado, e não mais da soma entre civil e militar (item 4.1.1).

24. Patrimonialmente, o estado informa em seu Balanço agregar ao final de 2021 ativos totais de R\$ 68,41 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 126,09 bilhões, confronto esse que informa um patrimônio líquido negativo da ordem de R\$ 57,68 bilhões. O passivo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da65-4d27-bfd9-dce69c76fa59

atuarial, no valor de R\$ 102,63 bilhões, foi o componente predominante do grupo Provisões a Longo Prazo (item 4.1.3).

25. No que tange ao total de Restos a Pagar existentes ao final do exercício (R\$.1,43 bilhão), viu-se que o estado detinha obrigações a título de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1,012 bilhão, sendo R\$.930,82 milhões inscritos em 2021 e R\$.81,19 milhões remanescentes de exercícios anteriores (reinscrição de RP); além de R\$ 418,38 milhões de Restos a Pagar Não Processados, relativos a empenhos gerados no próprio exercício (item 4.3.1).

26. O valor resultante acima, de R\$ 1,43 bilhão, deve ainda ser analisado à vista do comportamento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) processadas após o encerramento do exercício. O estado processou, entre janeiro/2022 e maio/2022, um volume de R\$ 722,68 milhões de DEA em meio aos quais foram estimadas despesas de cerca de R\$ 56 milhões que não foram empenhadas e liquidadas oportunamente e deveriam ser consideradas como Restos a Pagar de 2021. (item 4.3.1.2).

27. Dentre os componentes patrimoniais registrados, destaca-se, entre os ativos, a Dívida Ativa do Estado (item 4.2.2) e, entre os passivos, a dívida fundada contratual reconhecida junto a instituições financeiras nacionais e internacionais (item 4.3.2), além da dívida previdenciária estadual (item 4.3.3).

28. A Dívida Ativa, que consiste em créditos a receber (ativos, portanto), estava avaliada ao final de 2021 em R\$ 14,04 bilhões (valor líquido, após as provisões para recebimento improvável). Em paralelo a esse valor, havia outros R\$ 3,54 bilhões de valores a receber (líquidos da provisão) que se encontravam suspensos, em análise do Tribunal Administrativo Tributário do Estado (item 4.2.2).

29. Ainda no que tange aos ativos, particularmente no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, o valor de R\$ 1,61 bilhão permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar (item 4.2.1).

30. No Passivo, a dívida consolidada estava quantificada em R\$ 16,58 bilhões, tendo havido redução em relação ao ano anterior, quando era R\$ 16,68 bilhões, o que informa uma redução de 0,59% a valores nominais que abriga, por sua vez, uma redução efetiva de 9,68% em comparação com o exercício anterior (item 4.3.2).

31. O comportamento contido da dívida consolidada no exercício adveio da conjunção de fatores como: baixo volume de captações financeiras no exercício (refreadas pela classificação “C” da CAPAG do estado até novembro/2021), valorização do Dólar americano em relação ao Real brasileiro inferior à inflação interna, cumprimento de cronograma de amortizações, tendo ocorrido ainda evento de antecipação de parcelas de financiamento com vencimento original apazado para os anos de 2022 e 2023.

Gestão Fiscal

32. A Receita Corrente Líquida do estado apurada no exercício de 2021 foi de R\$ 31.342.387.716,05 (R\$ 31,34 bilhões), tendo sido verificada uma variação positiva



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

de R\$ 4,1 bilhões (15,06%) quando comparada a 2020, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 27.238.978.598,44 (R\$ 27,24 bilhões). O percentual de variação da RCL é maior que o da variação inflacionária do período, podendo-se afirmar que houve uma variação real de 4,54% no exercício (item 5.1).

33. Houve elevação efetiva da arrecadação em quase todas as origens de receitas quando comparada a do ano de 2021 sob análise com a do ano de 2019 (último ano após a pandemia SARS COVID 19), o que aponta recuperação fiscal já consolidada. Não foram identificados recebimentos residuais, pelo estado, de Transferências Correntes em razão do cenário de pandemia SARS COVID-19 (item 5.1).

34. Em 2021, a dívida consolidada líquida do estado alcançou montante correspondente a 36,14% da sua Receita Corrente Líquida, o que significou um significativo recuo em relação ao percentual de 48,06% que havia sido verificado ao final do ano anterior. (item 5.3). Já em relação às operações de crédito, cujo limite é de 16% da RCL para operações realizadas no exercício, os eventos verificados no período alcançaram valor correspondente a 1,13% da RCL (item 5.4). Por sua vez, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal impõe outro limite relativo a pagamentos anuais de amortizações, juros e encargos, os quais devem se limitar, no máximo, a 11,50% da RCL. O exame efetuado indicou que o estado despendeu o equivalente a 5,65% da RCL, de onde se constata o cumprimento pelo estado aos dispositivos acima citados (item 5.5).

35. Também foi verificado o cumprimento do limite de 22% da RCL em relação às garantias e contragarantias oferecidas pelo estado, as quais foram inexistentes no exercício (item 5.6).

36. Em relação ao limite de despesas com pessoal, a verificação ocorre por Poder e órgãos de previsão constitucional. A soma algébrica dos percentuais contidos nos cinco relatórios de gestão fiscais havidos no estado (Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público) perfaz 49,55% da RCL estadual, sendo este comparável ao referencial de 60% previsto em lei. O percentual abrange recuo em relação ao ano anterior, no qual o percentual de despesa geral (todos os Poderes) estava mensurado em 54,88% (item 5.7.1).

37. Quando são verificados os percentuais de comprometimento dentro de cada Poder/órgão de previsão constitucional, tem-se a informação de que nenhum deles teria ultrapassado os respectivos limites individuais previstos na legislação. Destaque-se o percentual de 41,04% atribuído ao Poder Executivo estadual (item 5.7.2). Ressalte-se aí que o Poder Executivo deixa de incluir no cálculo de suas despesas com pessoal os gastos relativos a remunerações de profissionais de saúde que estão em atuação em hospitais públicos submetidos a contratos de gestão ante Organizações Sociais (profissionais contratados pelas OSs, mas que atendem exclusivamente usuários do SUS em hospitais públicos estaduais); e as despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do estado. Após cálculos, esta auditoria identificou que tais despesas tiveram efeito de 2,58% e 0,29%, respectivamente, o que elevaria percentual total do Poder executivo para 43,91% da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

RCL Ajustada. Esse percentual ajustado se posicionaria abaixo do limite de alerta a ser expedido pelo TCE-PE ao Poder Executivo (item 5.7.2.2).

38. Em relação às disponibilidades líquidas existentes ao final do exercício, o estado informou ter encerrado o exercício com disponibilidades líquidas totais de R\$ 3,71 bilhões, influenciados pelas disponibilidades líquidas do Poder Executivo que sozinhas alcançaram R\$ 3,23 bilhões. O valor é superior àquele deixado na transição entre os exercícios de 2020-2021. No momento do encerramento do exercício de 2021, entendemos não haver ponto de controvérsia da existência de montante positivo nesse saldo de disponibilidades. Isso porque possíveis eventos de transferência de despesas orçamentárias (do ano de 2021 para as Despesas de Exercícios Anteriores processadas em 2022) têm efeito máximo estimado em R\$ 56 milhões (item 5.2 e 5.2.1).

39. Quanto ao Resultado Primário, o estado cumpriu a meta estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias estadual, que estipulava um superávit de R\$ 613,30 milhões, tendo apresentado um superávit de R\$ 3,22 bilhões. Idêntica conclusão é obtida em relação ao resultado nominal do exercício, que mede a variação da Dívida Fiscal Líquida do estado. A meta fixada na LDO foi de R\$ 60,83 milhões e o resultado apurado foi de aproximadamente R\$ 2,77 bilhões no exercício, cumprindo a meta estabelecida (itens 5.9 e 5.10).

40. Em relação às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), o estado atendeu as seis metas definidas pela União em meio àquele programa, a saber: a que limita a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida (meta 1), a do resultado primário (meta 2), a que limita as despesas com funcionalismo público (meta 3), a que requer montante mínimo de arrecadação própria (meta 4), a meta relativa à gestão pública (meta 5) e disponibilidade de caixa líquida positiva para recursos não vinculados (meta 6).

Educação

41. As ações constantes da LOA 2021 informadas pela Secretaria de Educação e Esportes sobre dotações orçamentárias que foram consignadas para o alcance das Metas do Plano Estadual de Educação – PEE, apresentaram compatibilidade com as metas definidas pelo referido plano (item 6.4.1).

42. No PPA 2020-2023, há uma grande quantidade de programas e ações que não têm subações definidas – denominadas como “outras medidas”, o que dificulta a verificação de quais ações orçamentárias estão efetivamente atendendo as metas definidas no Plano Estadual de Educação – PEE (item 6.4.1).

43. Com relação aos resultados do Ideb 2021, a rede estadual pública de ensino de Pernambuco obteve nota 5,3 para o Ensino Fundamental (Anos Iniciais) – o que revelou um avanço de 0,3 pontos em relação à apuração de 2019, apesar de ter ficado abaixo da meta nacional do PNE para o exercício (6,0), 4,8 para o Ensino Fundamental (Anos Finais) – com um avanço de 0,1 pontos em relação à apuração de 2019, permanecendo também abaixo da meta nacional do PNE do exercício (5,5), e 4,4 para o Ensino Médio



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

(3ª série) – mesma nota apurada em 2019, tendo ficado igualmente abaixo da meta nacional do PNE (5,2) (item 6.6.1)

44. Os resultados do Saeb 2021 revelam que a maioria dos estudantes da última série do Ensino Médio avaliados nas escolas públicas de Pernambuco ainda não demonstram o conjunto de habilidades mínimas necessárias para serem considerados adequadamente formados, considerando os elevados percentuais de alunos que apresentaram desempenho insuficiente no exame. Com relação à disciplina de Língua Portuguesa, o resultado obtido demonstra que 66,93% dos estudantes da última série do Ensino Médio da rede pública estadual de Pernambuco avaliados apresentaram desempenho “INSUFICIENTE”, ao passo que 32,24% apresentaram desempenho “BÁSICO” e 0,83% apresentaram desempenho “ADEQUADO”. Já no que se refere à disciplina de Matemática, o resultado obtido demonstra que 72,67% dos estudantes da última série do Ensino Médio da rede pública estadual de Pernambuco avaliados apresentaram desempenho “INSUFICIENTE”, enquanto 25,48% apresentaram desempenho “BÁSICO” e 1,89% apresentaram desempenho “ADEQUADO” (item 6.6.3).

45. No ano de 2021, o Estado de Pernambuco apresentou uma taxa de aprovação no Ensino Fundamental de 94,7%, enquanto para o Ensino Médio a taxa de aprovação foi de 93,8%. Em ambos os casos, a diminuição das taxas em relação às alcançadas no exercício anterior reflete uma reversão da situação verificada em 2020, ocasião na qual o Governo decidiu não reprovar estudantes da rede estadual (exceto nos casos de abandono escolar) em razão da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 – Covid-19. Logo, em 2021, num cenário de normalização e retomada das aulas presenciais, tais índices retornaram a um patamar próximo ao verificado em 2019 (item 6.6.4 a).

46. Em 2021, a taxa de reprovação para o Ensino Fundamental foi de 4,4%, ao passo que a do Ensino Médio foi de 4,6%. Em ambos os casos, a elevação das taxas em relação às obtidas no exercício anterior (0,1% e 0,5%, respectivamente) reflete, igualmente, a decisão do Governo de não reprovar estudantes da rede estadual no ano de 2020 (exceto nos casos de abandono escolar), por força da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 – Covid-19 (item 6.6.4 b).

47. Já a taxa de abandono escolar no Ensino Fundamental da rede pública estadual de ensino foi de 0,9% em 2021, enquanto a do Ensino Médio atingiu 1,6% no mesmo exercício. Em ambos os casos, houve crescimento em relação às taxas referentes ao exercício anterior, o que também guarda relação com a reversão do cenário estabelecido em 2020, ano em que se verificaram taxas de abandono mais baixas, o que também é atribuível aos desdobramentos da pandemia de Covid-19 naquele exercício, ocasião na qual a rede pública estadual aderiu ao ensino remoto (item 6.6.4 c).

48. Verificou-se que o Estado de Pernambuco não conseguiu transmitir tempestivamente, por meio do SIOPE, os dados financeiros e orçamentários da educação referentes aos 6 bimestres do exercício de 2021 (item 6.8).

49. Constatou-se o cumprimento, por parte do Estado de Pernambuco, da norma constitucional de aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

correntes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mesmo em face da glosa R\$ 3,231 milhões de despesas com fornecimento de alimentação escolar, de modo que o montante considerado como aplicado alcançou R\$ 6,983 bilhões em 2021, que representa o percentual de 25,78% dos recursos de impostos e transferências correntes em manutenção e desenvolvimento de ensino (item 6.9).

50. Os recursos do salário-educação, no valor de R\$ 61,73 milhões, foram destinados predominantemente ao fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional, Básica e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral) (item 6.10.1).

51. Em 2021, os recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109) disponíveis para aplicação alcançaram o montante de R\$ 3,118 bilhões, tendo sido aplicada, com recursos do FUNDEB, a quantia de R\$ 2,846 bilhões pelo Estado de Pernambuco. Tais recursos foram aplicados unicamente pela Secretaria Estadual de Educação e Esportes – R\$ 2.846.497.376,20, e pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha – R\$ 441.493,93 (item 6.10.2).

52. No exercício de 2021, o Estado de Pernambuco recebeu transferências a título de Complementação da União ao FUNDEB no montante de R\$ 392.884.089,98, na modalidade VAAF (valor anual por aluno), tendo sido aplicados R\$ 128.640.832,29 desses recursos no exercício. Como o Estado de Pernambuco não alcançou o valor anual por aluno mínimo referente à Educação de Jovens e Adultos – EJA, tendo investido R\$ 2.489,33 por estudante nessa modalidade de ensino em 2021, isso ensejou a transferência, no exercício em tela, de Complementação ao Fundeb na modalidade VAAF por parte da União (item 6.10.3).

53. Os valores classificados no e-Fisco como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram R\$ 2,25 bilhões, representando 74,28% do valor anual total recebido pelo Fundo (R\$ 3,03 bilhões – transferências recebidas e Complementação da União), o que indica o atendimento da exigência do art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal e do art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, que definiram a proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais do referido Fundo a ser destinada para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (item 6.10.4).

54. Em 2021, as contratações temporárias de professores (Professor – CTD) pela Secretaria de Educação e Esportes representaram 85,29% do total de professores efetivos em exercício, estando bastante acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações, além de revelar um aumento de 19,83% em relação às contratações temporárias no ano de 2020, sendo importante ressaltar que a Lei Estadual nº 14.547/2011 considera necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações para admissão de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV)º desde que apresente o caráter de temporariedade e não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes (item 6.11.3).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

55. O Estado de Pernambuco considerou como vencimento-base para os professores contratados por tempo determinado o valor mensal de R\$ 2.886,24, com carga horária de 200 horas/semana, de modo que o valor do vencimento foi equiparado ao piso salarial nacional definido para os professores da educação básica (item 6.11.4).

Saúde

56. Destacam-se algumas doenças que provocaram um número alto de internações no SUS, em Pernambuco, no ano de 2021: *algumas doenças infecciosas e parasitárias* (92.928), *lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas* (56.551), *doenças do aparelho circulatório* (46.918), *neoplasmas/tumores* (44.732), *doenças do aparelho digestivo* (38.499), *doenças do aparelho geniturinário* (30.604) e *doenças do aparelho respiratório* (29.620) (item 7.2.2).

57. Uma análise da cobertura vacinal de 04 (quatro) vacinas demonstrou que Pernambuco teve um desempenho muito ruim em todas as regiões de saúde, em 2021. Foram analisadas a cobertura vacinal das seguintes vacinas: *Pentavalente 3ª dose*, *Pneumocócica 2ª dose*, *Poliomielite 3ª dose*, e *Tríplice Viral 1ª dose*. No PES 2020-2023 consta como meta quadrienal atingir 95% de crianças imunizadas. A média percentual da cobertura vacinal foi de: 66,27% das crianças tomaram a vacina *Pentavalente 3ª dose*; 68,83% das crianças tomaram a vacina *Pneumocócica 2ª dose*; 66,01% das crianças tomaram a vacina *Poliomielite 3ª dose* e 69,67% das crianças tomaram a vacina da *Tríplice Viral 1ª dose* (item 7.3).

58. Em 2021, Pernambuco apresentou 3.803 casos novos de tuberculose pulmonar, sendo o estado do nordeste com o maior número de casos. Em relação aos casos de dengue, o Estado notificou 39.143 casos prováveis. Quanto aos casos de Chikungunya e febre pelo vírus Zika, o Estado registrou, respectivamente, 31.861 e 544 casos prováveis. Destaca-se um aumento de 26.526 casos de Chikungunya, quando comparado com o ano de 2020 (item 7.4).

59. Os dados da COVID-19, em Pernambuco, no ano de 2021, foram os seguintes: *422.562 casos confirmados, com 411.782 pessoas recuperadas e 10.780 óbitos*. O Estado ocupou a 3ª posição em número absoluto de óbitos por COVID-19 desde o início da pandemia, quando comparado com os demais estados da região Nordeste. A Bahia ocupou a 1ª posição com maior número absoluto de óbitos, 18.320 mortes, e o estado de Sergipe registrou o menor número absoluto de óbitos, com 3.557 mortes (item 7.4).

60. O Governo do Estado de PE recebeu, em 2021, a quantia de R\$ 557.363.584,90 da União para aplicação em ações de saúde visando o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Deste valor, a quantia de R\$ 546.787.139,90 são provenientes da fonte SUS Bloco Custeio, e R\$ 10.576.445,00 da fonte SUS Bloco Investimento. Da primeira fonte, aplicou-se 94,91% do valor recebido. Por outro lado, a aplicação do recurso recebido da fonte SUS Bloco Investimento foi de apenas 0,27% do valor recebido (item 7.4).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

61. O Governo do Estado utilizou recursos próprios da Fonte 0101000000 - Recursos Ordinários da Adm. Direta no enfrentamento da COVID-19, tendo sido aplicado o montante de R\$ 573.427.374,28. Foram aplicados ainda a quantia de R\$ 14.324.734,46, cujos recursos foram provenientes de diversas fontes, a exemplo da fonte de recursos 0116000000 - Fundo Estadual de Combate a Pobreza (item 7.4).

62. Em 2021, foi aplicado para além do mínimo legal, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), a quantia de R\$ 1.389.287.837,74, tendo havido inscrição de Restos a Pagar Processado no montante de R\$ 117.376.999,29. Como os valores aplicados em excesso foram maiores do que os valores inscritos em Restos a Pagar, tem-se que os valores inscritos em Restos a Pagar não foram considerados no cumprimento do limite mínimo legal (item 7.6.3.2).

63. Os dados do CNES informam que houve um acréscimo de 279 leitos disponíveis ao SUS no estado, quando comparados com o exercício anterior. Em 2021, o total de leitos disponibilizados foi de 19.790, comparado com 19.511 disponíveis ao final de 2020. Verificou-se aumento no quantitativo de leitos Complementares (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento), passando de 2.025 leitos em 2020 para 2.510 leitos em 2021. Desse total, 2.034 leitos eram de UTI, sendo estes subdivididos em: UTI adulto (1.715), UTI Pediátrica (165), UTI Neonatal (134), UTI Queimados (02) e UTI Coronariana (18). Houve ainda um acréscimo de 62 leitos Cirúrgicos. Por outro lado, verificou-se uma diminuição de leitos clínicos (-74), leitos Obstétricos (-19), leitos Outras especialidades (-38), leitos Pediátricos (-107) e leitos Hospital-dia (-30) (Item 7.7.1).

64. Do total de 1.715 leitos de UTI Adulto disponíveis ao SUS, 906 leitos foram disponibilizados para o tratamento da COVID-19. A Região de Saúde I ofertou a maior quantidade, com 520 leitos. Esta região abrange um total de 20 municípios, incluindo a capital Recife e a Ilha de Fernando de Noronha. Em seguida, vem a Região de Saúde IV, com oferta de 110 leitos UTI Adulto COVID-19, abrangendo um total de 32 municípios do Agreste Pernambucano (Item 7.7.1.1).

65. O quantitativo de leitos SUS quando confrontado com a população do estado (9.674.793 habitantes, estimativa da população residente, segundo a Base de Dados do IBGE para 2021), perfaz um quociente de 2,04 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco. Este quociente indica aproximação do parâmetro definido na Portaria Consolidada nº 3 do MS/2017 que é de 2,5 leitos/1.000 habitantes. O referido parâmetro não tem caráter impositivo ou obrigatório, portanto, cabe ao Estado avaliar se o quantitativo de 2,04 leitos SUS por 1.000 habitantes é suficiente para atender adequadamente a população pernambucana (Item 7.7.1).

66. Ao analisar a distribuição de leitos, disponíveis ao SUS, pelas regiões de saúde do Estado tomando como parâmetro o índice de 2,5 leitos/1.000 habitantes, têm-se que apenas a Região de Saúde XI - Serra Talhada estaria atendendo o disposto na portaria do MS, cujo índice foi de 2,74 leitos/1.000 habitantes. A Região de Saúde I - Recife e a Região de Saúde VII - Salgueiro apresentaram índices próximos ao referido parâmetro ficando, respectivamente, em 2,47 e 2,43 leitos/1.000 habitantes. As outras regiões de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

saúde apresentaram índices bem distintos, o que denota uma má distribuição de leitos nas doze regiões de saúde do Estado. Vejamos : Região de Saúde VI - Arcoverde (1,38), Região de Saúde III - Palmares (1,46), Região de Saúde IX - Ouricuri (1,8), Região de Saúde X - Afogados da Ingazeira (2,13), dentre outras (Item 7.7.1.2).

67. Em relação a distribuição de leitos disponíveis ao SUS por especialidades (Leitos Cirúrgicos, Clínicos, Obstétricos, Pediátricos e Outras Especialidades), verificou-se haver uma maior concentração em número absoluto de leitos na Região de Saúde I - Recife, com um total geral de 8.935 leitos por especialidades. Por outro lado, a menor concentração de leitos por especialidades está na Região de Saúde VII - Salgueiro, com 324 leitos (Item 7.7.1.2).

68. Quando se faz uma análise relativa de leitos disponíveis ao SUS, por especialidade, verifica-se uma má distribuição nas doze regiões de saúde do Estado, pois a Região de Saúde I - Recife apresentou o índice de 0,62 leitos/1.000 habitantes para a especialidade *Cirúrgico*, enquanto que outras regiões de saúde apresentaram índices bem distintos, a exemplo das regiões: Região de Saúde II - Limoeiro (0,16) e a Região de Saúde VIII - Petrolina (0,30). Esta mesma situação se observa na especialidade leitos *Clínicos*, onde a Região de Saúde VII - Salgueiro apresentou o índice de 1,06 enquanto a Região de Saúde III ficou com o índice de 0,54 leitos/1.000 habitantes (Item 7.7.1.2).

69. Quanto à distribuição dos equipamentos de saúde nas doze regiões do Estado, verificou-se haver também uma má distribuição. Em relação ao grupo de equipamento *Manutenção da Vida* a Região de Saúde I - Recife apresentou o índice 6,10 equipamentos/1.000 habitantes, enquanto outras regiões de saúde apresentaram índices bem distintos, a exemplo da Região de Saúde III com índice de 1,17 e a Região de Saúde VIII com índice de 4,17 equipamento/1.000 habitantes. Esta mesma situação se observou nos grupos de equipamentos de *Infraestrutura* e *Odontologia* (item 7.7.2.2).

Segurança Pública

70. A despesa relacionada à jornada extra segurança – militar, que em 2021 foi de R\$ 97.893.700,00, vem sendo classificada no grupo 3 - Outras Despesas Correntes, e no elemento de despesa 3.3.90.15.04, Jornada Ext. Segurança - Militar (Decreto Estadual nº 21.858/99). Entretanto, não se trata de pagamento de diárias para fins de custeio de pousada ou alimentação, mas sim de desembolso em virtude de uma jornada suplementar de trabalho, conforme consta no Decreto Estadual nº 21.858, de 25 de novembro de 1999, que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Portanto, tais despesas referem-se a gastos com pessoal e encargos, e devem ser classificadas no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais. Segundo informação prestada a esta Corte de Contas através do Ofício nº 385/2022 – GSF, o governo do estado reconhece a necessidade de reclassificação e se prontifica a implementá-la a partir do 3º quadrimestre de 2022 (item 8.2).

71. De acordo com o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007, a meta básica era reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional a partir de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da55-4d27-bfd9-dce69c76fa59

maio de 2007. Verifica-se que a meta básica não foi atingida em 2021, com a redução de 11,44% frente a 2020. O alcance da meta ocorreu apenas nos anos de 2009, 2010, 2018 e 2019, quando o estado obteve redução de 12,32%, 13,96%, 24,05% e 17,90%, respectivamente, frente aos anos anteriores (item 8.4.1).

72. No ano de 2021, foram registradas 3.369 ocorrências de CVLI, representando uma redução de 10,40% em relação ao ano de 2020. Quanto a Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), foram registradas 51.738 ocorrências de CVP, representando uma diminuição quando comparado com o ano de 2020 (53.233). Observa-se ainda que Pernambuco ocupa a 5ª (quinta) posição entre os estados da federação com maior número de casos de Mortes Violentas Intencionais (números absolutos), sendo o 6º em números proporcionais (ocorrências/100 mil habitantes), considerando a população estimada residente fornecida pelo IBGE. Em 2021 (3.368), houve uma redução de casos de Mortes Violentas Intencionais em relação ao ano de 2020 (3.760) (Item 8.4.).

73. No ano de 2021, o laboratório do Instituto de Genética Forense Eduardo Campos (IGFEC), vinculado à Polícia Científica de Pernambuco, apresentou a terceira maior inserção de perfis genéticos no Banco Nacional de Perfis Genéticos BNPG (N=17.420) e a segunda maior contribuição com a inserção de perfis oriundos de condenados (N=15.701), em cumprimento à Lei Federal nº 12.654/2012 (Item 8.6).

74. É bastante elevado o número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco. Em 2021, foram registrados 40.964 casos. Deste total, 21.549 registros deste tipo de violência ocorreram no interior do Estado. Na capital e Região Metropolitana foram registrados, respectivamente, 9.398 e 10.017 casos. Faz-se necessário adoção, por parte do Estado, de medidas que contribuam para diminuição deste tipo de violência (item 8.5).

75. A Secretaria da Mulher de Pernambuco informou que um total de 1.618 mulheres receberam, em 2021, medidas protetivas, sendo estas: *Serviço de Proteção, Atendimento, e Abrigamento das Mulheres Ameaçadas de Morte; 190 Mulher, e Monitoramento Eletrônico da Lei Maria da Penha* (item 8.5).

76. O Governo do Estado dispõe de 14 (quatorze) Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e, 28 (vinte e oito) Centros Especializados de Atendimento à Mulher em situação de violência (CEAMs) espalhados por diversos municípios, sendo este último de competência da gestão municipal (item 8.5).

77. Em 2021, o número de mulheres vítimas de feminicídios aumentou quando comparado com o ano anterior, passando de 75 óbitos, em 2020, para 87, em 2021. (item 8.5).

Previdência

78. O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos estaduais, integrado pelos fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, passou, a partir de 2021, por força da Lei Complementar Estadual nº 60/2021, a coexistir com o Sistema de Proteção



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe/c.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

Social dos Militares (SPSM), que, apesar de não ser qualificado como previdenciário, destina-se a financiar as pensões devidas a militares estaduais quando de sua passagem para a reserva ou inatividade. A referida Lei Complementar veio em reflexo da Lei Federal nº 13.954/2019 (item 9.1).

79. Apesar de não ter titulação previdenciária, o SPSM continuará requerendo acompanhamento atuarial. A base de financiamento deste Sistema de Proteção Social difere daquela vigente no FUNAFIN e FUNAPREV por não haver, para o SPSM, as contribuições patronais dos estados (item 9.1.4).

80. O efeito financeiro desta modificação foi o crescimento do valor reconhecido como resultado negativo do sistema quando comparado às contas previdenciárias militares. Em contrapartida, o estado passou a arrecadar mais valores globais do segmento, pela incidência agora sobre os proventos de militares inativos, antes não aplicável (item 9.1.4).

81. Em 2021, a arrecadação de contribuições junto a Militares estaduais foi de R\$ 151,39 milhões (em atividade) e R\$ 201,91 milhões (inativos). Em 2019 (último ano das contas militares submetidas ao regramento previdenciário anterior), tais números foram, respectivamente, de R\$ 217,75 milhões e R\$ 47,65 milhões. Como em 2021 não houve mais contribuição patronal no segmento (foram R\$ 406,78 milhões em 2019), o resultado negativo das contas previdenciárias militares verificado em 2019 (de R\$ 1,019 bilhão) é visualizado em 2021 como R\$ 1,59 bilhão, atribuível agora ao Sistema de Proteção Social dos Militares de Pernambuco (item 9.1.4).

82. Quanto ao FUNAPREV, sua concepção inicial trabalhava com a perspectiva de não garantir benefícios previdenciários de valor acima do teto do RGPS (redação original do art. 70, III, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000). Com a modificação de teor da referida norma, advinda da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, a operacionalização do FUNAPREV, ocorrida em 01/04/2020, teve início efetivo deixando de submeter as contribuições dos seus inscritos ao teto do RGPS (item 9.1.3).

83. As contribuições previdenciárias ao FUNAPREV tendem a ser limitadas ao teto do RGPS quando da implantação do Regime de Previdência Complementar no estado. Este Regime, cujo prazo inicialmente previsto de implantação era até 12/11/2021, teve permissiva de prorrogação estendida até 2022 por meio da Portaria MTP nº 905, de 09/12/2021 (item 9.1.3).

84. Assim, quando da implantação do Regime de Previdência Complementar, é provável que o FUNAPREV venha a ter dois blocos de servidores a ele inscritos: um, de servidores com expectativas de benefícios mensais futuros não limitados ao teto do RGPS, e outro, de servidores sem tal expectativa, que virão a tomar posse após implantado o regime de previdência complementar no estado (item 9.1.3).

85. O resultado do FUNAPREV em 2021 alcançou R\$ 40,70 milhões em 2021. Por se tratar de um fundo previdenciário ainda sem custos com aposentadorias, sua tendência é de manter-se superavitário durante os primeiros anos/décadas de sua implantação (item 9.2).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

86. Por sua vez, o FUNAFIN, a partir de 2021 desidratado das contas militares, teve resultado anual deficitário de R\$ 2,19 bilhões. Na sistemática anterior, com as contas dos segmentos civis e militares aglutinadas, esse resultado foi, como visto em 2020, de R\$ 3,52 bilhões (item 9.2).

87. A partir de 2021, os recursos necessários à cobertura financeira do segmento militar deixou de ter processamento orçamentário (empenhos), que é operacionalizado no estado de Pernambuco sob nomenclatura de contribuições patronais complementares. Por tal razão, o volume destas contribuições, que são a execução orçamentária da Dotação Orçamentária Específica, foram de R\$ 2,58 bilhões em 2021. Já os valores equivalentes necessários para a cobertura do prejuízo no segmento militar alcançaram R\$ 1,48 bilhão, processados estes em modalidade extraorçamentária (itens 4.1.1 e 9.2).

88. Os valores acima, tanto o empenhado como DOE (R\$ 2,584 bilhões) quanto os movimentados extraorçamentariamente face o SPSM (R\$ 1,48 bilhão), tendem a se aproximar do resultados do exercício, mas não devem ser reconhecidos como tal. A STN tem padronizado demonstrativo próprio para essa finalidade. O Estado, ao publicar o demonstrativo, apresentou os resultados obtidos nos dois segmentos, em seu Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias e Associadas às Pensões e Inativos Militares (Quadro 42 do Balanço Geral do Estado). Neste, constam os resultados efetivos anteriormente expressos, ou seja, R\$ 3,76 bilhões como resultado negativo conjunto do FUNAFIN + SPSM, em paralelo ao resultado positivo de R\$ 40,70 milhões experimentado pelo FUNAPREV no ano (item 9.2).

89. A empresa contratada pelo estado para realizar a avaliação atuarial de 2021 não inseriu os balanços atuariais do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM. Verificou-se, de toda forma, no sistema e-Fisco, informação de um passivo atuarial de R\$ 102,64 bilhões, a valor presente em 31/12/2021, atribuído ao estado para o período futuro de 76 anos para o plano financeiro FUNAFIN e também ao SPSM. Inexistem ativos atuariais relativos a esses dois fundos (item 9.3.4).

90. A projeção atuarial referente ao FUNAFIN (2022 a 2097) demonstra que o período de ápice do déficit anual deste fundo ocorrerá nos anos de 2038 a 2048, com resultados previdenciários negativos superiores a R\$ 5,1 bilhões (item 9.3.5.1).

91. Quanto à projeção atuarial do FUNAPREV, tem-se uma estimada alavancagem de receitas contínua, em volume superior às despesas por certo período de existência, o que permite, diferentemente do FUNAFIN, acumular reservas atuariais. O período de funcionamento inicial do FUNAPREV tem por pretensão formar um Ativo Atuarial Garantidor, que na projeção efetuada é estimado em valor superior a R\$ 1,6 bilhão, estimado para o intervalo entre 2047 e 2053. Verificou-se na projeção que o déficit esperado para o sistema não chega a consumir a totalidade das reservas atuariais, de forma que o total garantidor deva ser suficiente à manutenção do equilíbrio do sistema (item 9.3.5.2).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

92. Na projeção atuarial do SPSM, verificou-se que o ápice do déficit anual deste fundo ocorrerá nos anos de 2043 a 2053, com resultados previdenciários negativos de ordem de grandeza próxima a R\$ 1,8 bilhão (item 9.3.5.3).

93. Conjugando as projeções, estima-se que o maior prejuízo anual a ser enfrentado pelo estado ocorrerá entre os anos de 2042 e 2048. O montante previsto em tais projeções tende a ser suavizado em razão de que as projeções partem de premissas conservadoras, que consideram as aposentadorias iminentes como custo imediato do sistema. Todavia, quanto mais próxima a deflagração de medidas de contenção de déficit atuarial a tempo presente menor será a necessidade de fixação de alíquotas extraordinárias durante o ápice do resultado previdenciário negativo (itens 9.3 e 9.4).

Terceiro Setor

94. Em 2021, a Secretaria de Saúde de Pernambuco, através da UG 530401 – Fundo Estadual de Saúde – FES, efetuou repasses financeiros para 11 (onze) Organizações Sociais de Saúde (OSS). Destas, 04 (quatro) tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos e 01 (uma) não renovou sua titulação, pois o contrato de gestão atingiu o limite máximo de 10 anos (item 10.2.2).

95. O *Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS* não teve seu Contrato de Gestão nº 004/2010 renovado, pois atingiu o limite máximo de 10 anos (01/03/2010 a 01/03/2020). Entretanto, a entidade recebeu repasses tanto em 2020, no período de abril a dezembro/2020, quanto em 2021, no período de janeiro a junho. O total repassado ao IPAS em 2021, sem cobertura contratual, foi de R\$ 10.186.794,28 (item 10.2.2).

96. Em relação às Organizações Sociais das demais áreas, verificou-se que todas as 06 (seis) entidades que receberam repasses financeiros, em 2021, tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos (item 10.2.2).

97. Os repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais, por meio de contrato de gestão, alcançaram R\$ 1,61 bilhão em 2021. A maior parte dos recursos (R\$ 1,47 bilhão) foi repassada para as onze Organizações Sociais da área de Saúde, sendo o restante (R\$ 146,17 milhões) repassado para as seis Organizações Sociais das Demais Áreas (item 10.2.3).

98. A OSS Hospital do Tricentenário recebeu o maior volume de repasses, R\$ 449,86 milhões, em 2021. Em seguida vem as duas OSS ligadas ao IMIP. Juntas receberam repasses no valor de R\$ 696,59 milhões, correspondente a 47,47% do valor total repassado às OSS em 2021. Estavam sob a gestão do IMIP 5 (cinco) hospitais públicos, 8 (oito) Unidades de Pronto Atendimento – UPA, e 04 (quatro) Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializado – UPAE (item 10.2.3).

99. Em relação às Organizações Sociais das demais áreas, do valor total repassado (R\$ 146,17 milhões), em 2021, o percentual de 85,91% foi para o CEASA (R\$ 125,57



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

milhões). Esta OS possuía três contratos de gestão vigentes, em 2021, com o Governo do Estado (item 10.2.3).

100. Diversas fontes de recursos financiaram os repasses para as Organizações Sociais de Saúde. O maior volume de repasses, 61,89%, foi proveniente da fonte 0101 (*Recursos Ordinários*), seguido da fonte 0144 (*SUS*), que representou 35,63% do total repassado (item 10.2.3).

101. Verificou-se que os repasses efetuados, em 2021, para as Organizações Sociais de Saúde foram classificados corretamente no elemento 43 - Subvenção Social, para as despesas realizadas no exercício e, no elemento 3.3.50.92.13 para as despesas de exercícios anteriores (item 10.2.6).

102. Em relação à contabilização dos repasses efetuados para Organizações Sociais das demais áreas, viu-se que as despesas liquidadas no exercício foram classificadas apenas na conta 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) quando deveriam ter sido classificadas também na conta 3.3.50.43.13 (Subvenções – Organização Social). Esta última classificação deverá ser utilizada quando os repasses efetuados forem para OS cujo objeto do contrato de gestão esteja relacionado às áreas de assistência social e educação. Nesta situação, encontram-se os repasses efetuados pelo Governo, em 2021, para o IEDES e o CEASA, que foram classificados indevidamente na conta 3.3.50.41.13 quando deveriam ter sido classificados na conta 3.3.50.43.13 (item 10.2.6).

103. Foram classificados indevidamente na conta 3.3.90.39.05 (Serviços Técnicos Profissionais) e 3.3.90.92.39 (DEA) os repasses efetuados pela UG 130101 – Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude para o IEDES referente ao Contrato de Gestão nº 001/2015, bem como os repasses efetuados pela UG 600101 - FEAS também para a entidade IEDES referente ao Contrato de Gestão 001/2016 (item 10.2.6).

104. Verificou-se que 07 (sete) Organizações Sociais de Saúde que receberam repasses financeiros por meio de contrato de gestão também receberam repasses para prestação complementar de serviços de saúde, em 2021, tendo sido repassado o montante de R\$ 541.480.891,18 (item 10.3).

Transparência

105. Segundo o indicador Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360º, desenvolvido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), no último ciclo de avaliação (realizado entre 01/04/2020 a 31/12/2020), Pernambuco alcançou a nota de 9,6, ficando empatado com Rondônia e São Paulo em 12º lugar no ranking dos estados da federação. Apesar de ter praticamente mantido a sua nota (variou de 9,4 para 9,6), Pernambuco desceu de 4º lugar para o 12º. Dentre os itens que o Estado de Pernambuco não atendeu completamente na avaliação está a publicação de dados sobre as obras públicas (transparência ativa), não foram encontradas informações da data de início da obra, data prevista para o término ou prazo de execução e a situação atual da obra. (item 11.2).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

106. Foi verificada ausência de publicação de documentos, no Portal de Transparência de Pernambuco, que comprovem o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas (item 11.3).

107. Também não foram evidenciadas informações no Portal de Transparência no que tange a obras públicas, especialmente quanto aos dados de licitações, contratos, objeto, suas datas de início e término, empresas contratadas, valores envolvidos e situação atualizada das respectivas obras, conforme exige a Lei de Acesso à Informação (item 11.4).

108. Segundo o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), ferramenta disponibilizada pelo governo federal que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG, o Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco alcançou 77,50% na avaliação de acessibilidade, 70,41% no Portal de Transparência e 71,33% no Portal do Governo de Pernambuco (item 11.4).

109. Nos portais das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais das demais áreas constatou-se que, na maioria dos portais, não estão disponíveis todas informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012 (item 11.6).

110. Repetindo omissão verificada na Lei Orçamentária, o Portal de Transparência deixa de trazer quantificação de metas físicas nas ações onde é viável sua mensuração (item 11.7).



14.2 Propostas de Encaminhamento

14.2.1 Recomendações

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. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam ser agregados.
3. 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.
4. 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.
5. Quando da abertura de créditos adicionais, deixar de utilizar fonte de recurso que seja diferente daquela cuja dotação se tenha anulado.
6. Incluir a quantificação das metas físicas, passíveis de mensuração, nas ações previstas na LOA.
7. Publicar os valores de renúncia de receita prevista de ICMS no Portal da Transparência do Governo de Pernambuco.
8. Não aplicar tratamento orçamentário às transferências meramente financeiras realizadas entre UGs estaduais submetidas ao Orçamento Fiscal, a exemplo das efetuadas pela Secretaria da Casa Civil para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente à extinta.
9. Não utilizar os recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo do fundo, que é o combate à pobreza.
10. Adotar medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios, ao final do período definido pela Emenda Constitucional nº 99/2017, com especial cuidado ao que tange aos novos precatórios que serão inscritos a cada exercício e passarão a compor o referido estoque.
11. Conforme o item II do Acórdão TCE nº 0938/2015, enviar à ALEPE proposta de alteração legislativa da norma contida no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, visando reintitular como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro” as quantias financeiras necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas aportadas pelo estado em complementação às receitas de contribuições previdenciárias obtidas pelo FUNAFIN, quantias essas atualmente denominadas como



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

“Dotação Orçamentária Específica”. E excluir sua previsão em orçamento, conferindo-lhe execução extraorçamentária, de acordo com os termos da Nota Técnica CCONF/SUBSECVI/STN nº 633/2011.

12. Contabilizar os repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos: em Pessoal e Encargos Sociais (grupo 3.1) os destinados ao pagamento de remuneração 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.

13. Realizar o monitoramento contínuo das metas e estratégias constantes no Plano Estadual de Educação – PEE, conforme dispõe o artigo 4º da Lei Estadual 15.533/2015.

14. 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.

15. Abster-se de computar, no valor de disponibilidade orçamentária apresentado no Demonstrativos de Recursos do Fundeb do Balanço Geral do Estado (Quadro 32), o montante relativo aos Restos a Pagar Não Processados inscritos ao final do exercício, uma vez que este já está inserido nos valores empenhados elencados no demonstrativo como aplicações dos recursos do Fundeb.

16. Observar o disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 atualizada, que trata da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a norma que 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.

17. Classificar as despesas relativas ao fornecimento de cartão de auxílio - alimentação aos estudantes da rede estadual de ensino em elemento de despesa que possua relação mais evidente com esse tipo de dispêndio, a exemplo dos elementos 3.3.90.18 (Auxílio Financeiro a Estudantes) ou 3.3.90.46 (Auxílio - Alimentação).

18. Planejar ações de apoio aos municípios com a finalidade de diminuir os casos de Dengue, Chikungunya e Zica no Estado, encaminhando a este TCE-PE relatório definindo as ações que serão implementadas e o prazo de execução. Definir metas voltadas à diminuição do número de casos dessas doenças visando o seu monitoramento.

19. Avaliar se os quantitativos de leitos SUS por 1.000 (mil) habitantes, por regiões de saúde do Estado, são suficientes para atender adequadamente a população pernambucana.

20. Adotar medidas preventivas de forma que contribuam para diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-dae5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

21. Oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns, localizadas em municípios que ainda não dispõe de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.
22. Estabelecer metas para monitoramento e redução do número de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.
23. Observar a renovação tempestiva da titulação das Organizações Sociais de Saúde, bem como das Organizações Sociais das demais áreas, como requisito para realização de repasses financeiros, evitando expedição de decretos de renovação com efeitos retroativos.
24. Registrar corretamente as transferências para as Organizações Sociais das demais áreas, subordinadas a contratos de gestão, na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, quando o contrato esteja relacionado às áreas de assistência social e educação. Esta mesma classificação deve ser utilizada pela UG 130101 - Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude e pela UG 600101 - FEAS nos repasses efetuados para o IEDES referente aos Contratos de Gestão nº 001/2015 e 001/2016, respectivamente.
25. Enviar projeto de lei à ALEPE contendo novo regramento de requisitos para a concessão de aposentadorias, diante das modificações efetuadas pela EC 103/2019 e considerando como ponto de partida o novo regramento e regras de transição aplicadas para os filiados do RPPS da União e/ou RGPS, no que for aplicável;
26. Realizar levantamento dos valores que culminaram descontados a maior de servidores contribuintes do FUNAPREV e dos totais contribuídos a maior pelo estado como encargo patronal em virtude da quebra da limitação ao teto do RGPS das contribuições previdenciárias, por força da Lei Complementar Estadual nº 423/2019 que modificou a redação do art. 70, III da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 (o qual previa a limitação);
27. Quando da implantação do regime de previdência complementar, definir como limite máximo da base de cálculo das contribuições previdenciárias de servidor o teto do RGPS;
28. Incluir no Portal de Transparência documentos que comprovem a participação da população na construção do planejamento e plano de governo, no caso de sua ocorrência.
29. Divulgar no Portal de Transparência informações detalhadas acerca das obras públicas, conforme estabelece o art. 8º, § 1º, inciso V da Lei Federal nº 12.527/2011 e art. 7º, § 3º, inciso II do Decreto Estadual nº 38.787/12 da Lei de Acesso à Informação.
30. Aprimorar a acessibilidade das informações no Portal de Transparência e no Portal dos Dados Abertos para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais.
31. Exigir das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais demais áreas contratadas pelo estado a observância do princípio da transparência pública, conforme Lei de Acesso à Informação, no sentido de disponibilizar em tempo real, por meio de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: GILSON CASTELO BRANCO DE OLIVEIRA, NICOMEDES LOPES DO REGO FILHO, REGINA QUEIROZ MEDEIROS CARNEIRO, RAQUEL ALVES DE MOURA, Luis Filipe Auto Gomes
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c0c794a6-da5-4d27-bfd9-dce69c76fa59

seus respectivos sítios eletrônicos, as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012.

Ante o exposto, submetemos à Exma. Sra. Conselheira Relatora o relatório de contas do Governo do Estado referente ao exercício de 2021.

Recife, 11 de outubro de 2022.

Alexsandro Fonseca de Oliveira

Analista de Controle Externo

Mat. 1491

Daniel Duarte Baracho

Analista de Controle Externo

Mat. 2095

Gilson Castelo Branco de Oliveira

Analista de Controle Externo

Mat. 0417

Ivna Maria Lacerda Borges de Sá

Auditora de Controle Externo

Mat. 1417

Luis Fernando de Deus Baptista Barcellos

Auditor de Controle Externo

Mat. 1464

Luís Filipe Auto Gomes

Auditor de Controle Externo

Mat. 1460

Nicomedes Lopes do Rêgo Filho

Analista de Controle Externo

Mat. 0746

Raquel Alves de Moura

Analista de Controle Externo

Mat. 0932

Regina Queiroz Medeiros Carneiro

Auditora de Controle Externo

Mat. 0729

Riva Vasconcelos Santa Rosa

Analista de Controle Externo

Mat. 0490