



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

**IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO**

PROCESSO TCE-PE Nº 17100360-3  
RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL  
MODALIDADE - TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
EXERCÍCIO: 2016  
UNIDADE JURISDICIONADA: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
INTERESSADO(S): Paulo Henrique Saraiva Câmara

**RELATÓRIO DO VOTO**

Trago a esta Sessão Especial do Tribunal Pleno a PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2016. As referidas contas foram encaminhadas tempestivamente à Assembléia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Paulo Henrique Saraiva Câmara. O Poder Legislativo Estadual, por meio de Ofício datado de 20 de outubro de 2017 (DOC 39), enviou a Prestação de Contas a este Tribunal para a emissão do devido PARECER PRÉVIO, em observância ao que preceitua a Constituição Federal, artigos 71, I, e 75; a Constituição Estadual, artigo 30, I; e a Lei Orgânica do TCE, artigos 2º, I, e 24.

À luz do regramento constitucional e legal que disciplina a matéria (CF, artigo 49, IX; Lei Orgânica do TCE, artigo 24), constituem objeto das contas de governo os *Balanços Gerais* – que, diga-se: retratam a movimentação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas – e o *relatório da Secretaria da Fazenda sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira do Estado*. Ainda de acordo com o artigo 162 do Regimento Interno, “o parecer prévio será sempre justificado e conclusivo, recomendando a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição, de tal modo que possibilite à Assembleia Legislativa a formação de juízo a respeito da gestão fiscal, da administração financeira,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*orçamentária, operacional e patrimonial e seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.”*

O Grupo de Trabalho designado para realizar o exame preliminar das contas – formado pelos servidores: Gilson Castelo Branco de Oliveira, Alan José de Moura Silva, Michelle Ferreira Menezes de Freitas, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Riva Vasconcelos Santa Rosa e Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes – concluiu seu trabalho apresentando RELATÓRIO DE AUDITORIA (DOC 36).

O referido Relatório de Auditoria está estruturado em 13 blocos segmentados a partir dos demonstrativos apresentados pelo Estado: os clássicos demonstrativos da Lei N° 4.320/64, os anexos e demonstrativos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (*Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal*). Procurou-se evidenciar como transcorreu a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado, no exercício financeiro de 2016.

Nada obstante, as análises realizadas não se restringiram aos aspectos referidos acima. De modo a permitir uma visão mais ampla da gestão, o relatório, seguindo benfazeja tradição do Tribunal, destaca outros importantes aspectos da gestão pública estadual, no exercício financeiro de 2016. Inicialmente, o relatório aborda os cenários estadual e nacional, apresentando os principais indicadores econômicos e sociais do estado de Pernambuco, em comparação com índices e dados equivalentes no âmbito nacional. O Relatório analisa a atuação do Estado quanto à sua organização administrativa, à observância aos limites financeiros constitucionais e legais em saúde e educação, aos desafiantes cenários da previdência pública, analisa, de maneira geral, aspectos atinentes à segurança pública e às parcerias firmadas com o Terceiro Setor e, num escopo claramente de matiz operacional, analisa questões relevantes sobre a efetividade e os resultados de políticas públicas, notadamente nas áreas de saúde e educação. Por fim, o Relatório de Auditoria apresenta o monitoramento das recomendações proferidas por este Tribunal, bem como os principais achados e a proposta de encaminhamento.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Concluído o Relatório, seguindo os princípios do devido processo legal, o Excelentíssimo senhor Governador do Estado foi notificado (DOC 39) e apresentou tempestivamente Defesa Escrita (DOC 46).

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora Geral do MPCO, Vossas Excelências receberam, com antecedência, cópias do Relatório de Auditoria e da Defesa do Governo, de sorte que, procurando não perder a essência do contido nos referidos documentos, peço vênia, em nome da economia processual, para, nesse momento, antes de proferir juízos meritórios, fazer uma síntese daqueles aspectos de maior relevância, a partir das conclusões presentes na parte derradeira do próprio Relatório de Auditoria, assim como dos argumentos e justificativas trazidos pelo Governo estadual.

## **1. CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA**

O Relatório de Auditoria começa apresentando um capítulo com os indicadores econômicos e sociais do estado de Pernambuco, comparando-os com os demais estados da federação e com indicadores nacionais.

De acordo com o Relatório, *“a taxa de de crescimento (contração) do PIB pernambucano em 2016 (-4,2%) foi mais crítico do que a aferida em 2014 (3,6%), e essa contração foi maior do que a obtida nacionalmente em 2016 (-3,6%)”*. Entre 2008 e 2015, o crescimento da economia pernambucana tem sido superior ao crescimento da economia nacional, sendo o principal crescimento verificado no setor de serviços. A balança comercial de Pernambuco, historicamente deficitária, apresentou um déficit de US\$ 3 bilhões, inferior a 2015, que foi da ordem de 4 bilhões. A inflação (IPCA da RMR) do ano de 2016 (7,10%) foi inferior ao registrado no ano de 2015 (10,15%), no entanto, acima do índice nacional em 2016 (6,3%).

Quanto ao mercado de trabalho, a Auditoria afirma que em 2016 foi registrado no estado uma perda de 48.486 empregos formais. E que a taxa de geração de empregos formais vem caindo desde 2010, passando de 11,41%, no referido ano, para -6,3% em 2015. Entretanto, em 2016 houve uma recuperação de Pernambuco, que, embora ainda apresente taxa negativa de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

-3,68%, aproximou-se significativamente do desempenho do Nordeste e do Brasil. Segundo o Relatório, quando comparado com as demais unidades da federação, Pernambuco ocupou a 17ª posição no ranking nacional em 2016, melhorando sua posição em relação a 2015, quando ocupou a 26ª posição.

Em relação ao desemprego, a taxa de desocupação das pessoas de 14 ou mais anos de idade no estado de Pernambuco medida pelo IBGE, por meio da PNAD Contínua, foi de 14,6% em 2016. Quando comparado com as demais unidades da federação, a auditoria observou que Pernambuco ocupou a terceira pior posição no ranking nacional, caindo duas posições em relação a 2015 e ficando também acima da média nacional que foi de 11,5%.

Por fim, quanto ao saneamento, o Relatório de Auditoria afirma que ao longo dos anos vem aumentando o número de domicílios particulares pernambucanos atendidos por rede geral de abastecimento de água, passando de 76,2% em 2006 para 79,1% em 2015. O percentual de 2015 (79,1%) sofreu queda em relação ao exercício de 2014 (80,2%). Quanto ao percentual de domicílios particulares pernambucanos atendidos por rede coletora de esgoto, a auditoria relata que é bem menor do que o dos atendidos por rede geral de abastecimento de água. Porém, foi observado um aumento no percentual de domicílios do estado ligados à rede de esgoto no período retratado, passando de 41,5% em 2006 para 46,8% em 2015.

## **2. GESTÃO ADMINISTRATIVA**

De acordo com o Relatório de Auditoria, no exercício de 2016, a estrutura administrativa do Poder Executivo era integrada por 28 órgãos da administração direta e 34 entidades (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) da administração indireta, conforme Lei estadual 15.452, de 15.01.2015.

O quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 89.811 servidores ocupantes de cargos efetivos, 22.533 temporários, 2.528 comissionados e 7.447 empregados públicos, em 31.12.2016. O quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos em 31.12.2016



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

(89.811 servidores) apresentou redução de 3.062 servidores frente ao quantitativo existente em 31.12.2015 (92.873), correspondente a 3,30%.

A auditoria verificou também que houve uma redução no quantitativo de temporários (de 23.605 em 31.12.2015 para 22.533 em 31.12.2016). Por outro lado, o quantitativo de *servidores comissionados* apresentou um aumento de 4,46%, passando de 2.420 em 31.12.2015 para 2.528 em 31.12.2016.

Em sua defesa, o Governo do Estado afirma que, por meio de sua Secretaria de Administração (SAD), vem mantendo uma política de recomposição dos quadros efetivos, com ênfase nas áreas de saúde, educação e segurança, a partir da realização de concursos e admissão de servidores efetivos nestas áreas, mesmo com o cenário fiscal difícil e apresentando um percentual de comprometimento com despesas de pessoal, previsto na LRF, no período de 2016, de 47,13% no primeiro quadrimestre, de 44,79% no segundo quadrimestre e de 45,77% no terceiro quadrimestre, situação que perdura até o momento atual.

Segundo o Relatório de Auditoria, a maior parte dos contratados temporários encontra-se lotada na Secretaria de Educação, onde há 15.943 contratados temporários, todos na função de Professor I. Por outro lado, esta Secretaria abriga o maior quantitativo de cargos vagos no estado, em número de 18.512. Destes, 12.908 eram cargos de professor.

Quanto a esses dados, o Governo trouxe as seguintes ponderações:

*A Secretaria de Educação (SEE) no decorrer dos anos tem adotado ações voltadas à melhoria das práticas de gestão e controle da Rede. Além da utilização dos instrumentos de análise inerentes a qualquer processo de gerenciamento para uma administração de recursos eficientes, foi identificada a necessidade de implementação de ferramentas que viabilizassem o acesso às informações relativas aos dados da Rede, de forma segura e atualizada, o que resultou na aquisição e desenvolvimento de sistemas como o SIEPE e o DAQP. [...] A partir da implantação do DAQP, foi possível realizar diagnóstico da situação da Rede quanto à atribuição de carga horária, estabelecendo-se comparativos entre o quantitativo de professores disponíveis e a necessidade prevista pela matriz curricular de cada escola, em cada*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*uma das Gerências Regionais distribuídas por todo o estado. Ao longo de todo este trabalho, foi possível se verificar, como resultado, a crescente melhoria em termos de organização da Rede, além da conseqüente redução dos valores pagos a título de folha de pagamento, o que viabilizou também a alocação de recursos para investimentos na otimização da estrutura organizacional das escolas e gerências regionais. [...] O resultado desse trabalho e os cenários no âmbito socioeconômico e financeiro que se afiguram, têm reforçado a percepção de que é necessária cautela na contratação efetiva, haja vista o longo horizonte do compromisso do Estado com o servidor quando promove sua admissão, uma vez que se trata de carreira com duração média de trinta anos de efetivo exercício, do ingresso à aposentadoria. Assim, o não preenchimento dos cargos vagos se explica diante da implementação da Política de Adequação do Quantitativo de Professores, que se encontra em processo na Rede Estadual de Educação.*

A Auditoria aponta, ainda, que a Secretaria de Educação e mais três órgãos da Administração Direta (Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Saúde e Polícia Militar) reúnem 80,11% dos cerca de 44.800 cargos vagos no estado, a saber: Secretaria de Educação (18.512), Secretaria de Defesa Social (6.663), Secretaria de Saúde (3.637) e Polícia Militar (7.084). Dos cargos vagos na Polícia Militar, a maioria está concentrada no cargo de Praça (5.980), a qual comporta as patentes de soldados, cabos, sargentos e subtenentes. Idêntica relação é verificada na Secretaria de Defesa Pública, onde a prevalência dos cargos vagos é de Agente de Polícia (4.948 cargos vagos).

Quanto a este ponto do Relatório, o Governo alega:

*Com vistas a equilibrar o quadro de servidores, a SAD em conjunto com as respectivas secretarias realizaram concursos públicos para preenchimento de cargos vagos, conforme detalhado a seguir:*

- *Secretaria de Educação (SEE):*

- *Portaria Conjunta SAD/SEE nº 111, de 11 de dezembro de 2015 - Educação Especial Professor Intérprete de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), Professor*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Instrutor de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e Professor Brailista, com 342 vagas, com validade até 30 de dezembro de 2018;*

*- Portaria Conjunta SAD/SEE nº 112, de 11 de dezembro de 2015 - Professor, para diversas disciplinas, com 2.458 vagas, com validade até 30 de dezembro de 2018.*

*Ingressos: Sendo 2016, o ano para realização do concurso público e homologação dos resultados, as nomeações ocorreram efetivamente em 2017, com a posse de 5.497 servidores efetivos, sendo 128 de Professor Instrutor de LIBRAS, 243 de Professor Intérprete de LIBRAS e 5.056 de Professor, nas diversas disciplinas.*

● *Secretaria de Saúde (SES):*

*- Portaria Conjunta SAD/SES nº 87, de 25 de agosto de 2014 – Analista em Saúde, 817 vagas, Analistas em saúde/Cirurgião-Dentista com especialidade em Cirurgia-Buco-Maxilo-Facial, 4 vagas e Assistentes em Saúde, 1.084 vagas.*

*Ingressos: Em 2016 houve 2.829 posses, sendo 1.661 para o cargo de Assistente em Saúde. Já em 2017 houve 2.508 posses, sendo 1.325 para o 1 cargo de Assistente em Saúde.*

*Quanto ao cargo de Auxiliar em Saúde, o Estado de Pernambuco vem adotando uma política de não reposição dos cargos de nível fundamental. Nessa linha, houve a publicação da Lei nº 16.154, de 5 de outubro de 2017, que ajusta os quantitativos dos cargos do Grupo Ocupacional Saúde Pública, em que há a diminuição do quantitativo de vagas do cargo de Auxiliar em Saúde, com o aumento das vagas do cargo de Analista em Saúde. Esta medida visou o aumento da qualificação dos serviços de assistência prestados por meio dos equipamentos públicos estaduais de saúde, segundo a Mensagem nº 92/2017 enviada à ALEPE pelo Governador e publicada no DOE de 05 de setembro de 2017. Particularmente quanto à área de Segurança, a SAD realizou Concurso em conjunto com a Secretaria de Defesa Social (SDS):*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

● *Polícia Civil*

- *Portaria Conjunta SAD/SDS nº 39, de 5 de abril de 2016, com 100 vagas para Delegados, 500 para Agentes de Polícia e 50 para Escrivão de Polícia.*

*Ingressos: Atualmente, segundo a SDS, existem 874 alunos em formação para ingresso na Polícia Civil, sendo 632 para o cargo de Agente de Polícia. A previsão para conclusão da formação é janeiro de 2018.*

● *Polícia Militar:*

- *Portaria Conjunta SAD/SDS nº 25, de 9 de março de 2016 – 1.500 Praça/ Soldado.*

*Ingressos: Em 2015 houve 1.140 posses para a graduação de soldado. Já em 2017, houve 1.459 posses para a mesma graduação. 2 Atualmente, segundo a SDS, existem 1.476 alunos em formação para ingresso na graduação de Soldado.*

Por fim, o Relatório afirma que na Secretaria de Saúde a maioria dos cargos vagos está distribuída predominantemente em dois cargos: Assistente em Saúde (1.812) e Auxiliar em Saúde (1.178). Diz o Governo:

*Considerando que a atual insuficiência de pessoal técnico qualificado poderá resultar no perecimento da qualidade do atendimento e cuidado integral na rede de atenção à saúde estadual;*

*Considerando, ainda, que as medidas tendentes à criação dos cargos públicos efetivos necessários e a realização do concurso público da SES devam ser adotadas, de forma concomitante, para a solução emergencial e definitiva;*

*Em 2013, foi realizado Concurso Público para Médicos, regido pela Portaria SAD/SES Nº 10 de 19/02/2013, do qual foram nomeados nos anos de 2016 e 2017, 785 médicos de várias especialidades distribuídos em todas as GERES, contemplando a Rede Estadual de Saúde.*

*Em 2014, foi realizado Concurso Público para as demais categorias de Saúde de nível superior e médio, exceto médico, regido pela Portaria SAD/SES Nº 87 de 25/08/2014,*





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*do qual foram nomeados, nos anos de 2016 e 2017, 4.624 (2016/2017) profissionais de Saúde, distribuídos em todas as GERES, contemplando a Rede Estadual de Saúde.*

*Para suprir as necessidades de excepcional interesse público foram realizadas, nos anos de 2016 e 2017, 10 Seleções Públicas Simplificadas, sendo convocados 554 profissionais.*

*Através de Ofício GAB N° 1.000 de 08/11/2017, foi solicitada uma próxima nomeação do Concurso Público de 2014, sendo 165 Analistas em Saúde e 194 Assistentes em Saúde, aguardando autorização da Secretaria de Administração (SAD).*

*Para o ano de 2018, existe a previsão de novo Concurso Público para provimento de 1.000 (hum mil) cargos efetivos (médicos, Analistas em Saúde, Assistentes em Saúde e Fiscal Sanitário), solicitado através de Ofício GAB N° 999 de 08/11/2017, aguardando autorização.*

*Tal necessidade encontra-se demonstrada na tabela seguinte:*

**Tabela 1- Proposta de novo concurso público**

<b>Cargos</b>	<b>Total</b>
Médicos	260
Analistas em Saúde	250
Assistentes em Saúde	460
APEVISA - Fiscal de Vigilância Sanitária	30
<b>Total</b>	<b>1.000</b>

Fonte: SES, a partir do Ofício GAB N° 999 de 08/11/2017.

### **3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

O Relatório de Auditoria afirma que ao longo do exercício de 2016 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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

objetivos estratégicos a que estariam vinculados, assim como a definição de serem prioritários ou não.

O Governo sustenta que:

*De início, vale salientar que ainda não foi editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA, com a preceituação da programação a ser detalhada em produtos e metas físicas. Não houve referência aos produtos e metas físicas de cada nova ação inserida no PPA, porque ocorreu uma mudança a partir do exercício de 2013, quando os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA. Destarte, como tais atributos (objetivo estratégico, produto e meta física) não fizeram parte da LOA 2016, entende-se que a lei de abertura de crédito especial deve seguir a mesma especificação, evitando a inserção de matéria estranha ao orçamento, em homenagem ao que determina o princípio da Pureza ou Exclusividade Orçamentária, insculpido no art.165, §8º da Constituição Federal de 1988. Demais disso, todas as leis de abertura de crédito especial, por padrão, contém dispositivo que autoriza o Poder Executivo a compatibilizar a LOA com o PPA.*

A auditoria informa que os créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. De acordo com os auditores, 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 anulação ocorridas em um exercício financeiro impactam na meta alcançada, ou, se não, evidenciam aumento ou diminuição nos custos das ações.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

O Governo afirma que:

*O reflexo das alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, com a necessidade de compatibilizar, em curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, essa adaptação encontra-se em fase de formulação do escopo, mas, ao final, esperam-se a integração e compatibilização entre os dois instrumentos.*

*A dificuldade de estimar os custos das diversas políticas públicas é comum a todos os entes da federação e reconhecido pelo próprio sistema de planejamento orçamentário em vigor, tanto que comumente os PPAs dos diversos entes apresentam os valores agregados em nível de Programa.*

*No caso de Pernambuco, o desafio de avançar na compatibilização entre o físico e o financeiro, a partir do aprimoramento dos mecanismos de planejamento orçamentário, tem como marco a edição do Decreto nº 39.920, de 10 de outubro de 2013, que instituiu o Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimento Públicos. Até então, não havia ferramenta para estimar custos dos empreendimentos e, por conseguinte, da dotação orçamentária para lhe dar cobertura suficiente ao longo do ano. O fato é que tais estimativas não são perfeitas, dado que nem sempre os custos dos empreendimentos nela contidos são previamente conhecidos. Boa parte desses custos ainda será detalhada quando do início dos processos licitatórios, além de que se deve considerar o impacto dos empreendimentos plurianuais, cuja execução definitiva ainda não pode ser perfeitamente estimada ao tempo do encerramento na preparação dos tetos orçamentários, que se dá, no calendário interno, no início de setembro (restando, portanto, quase quatro meses de execução).*

*Com isso em vista, o Governo do Estado tem trabalhado na melhoria do sistema para aproximar o planejamento da execução orçamentária. Atendendo às recomendações propostas pelo Tribunal de Contas, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) envidará esforços no sentido desenvolver um processo de gestão, em 2018, que*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*possibilite a atualização/adequação das Metas Físicas ora alteradas por força das alterações orçamentárias. Do mesmo modo, após o processo de gestão, será elaborado um projeto, ainda em 2018, com o fim de adaptar os módulos do sistema e-fisco à nova realidade.*

Os auditores observaram que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificaram que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação.

A fim de facilitar o entendimento, a auditoria apresentou o seguinte exemplo. Conforme Plano Plurianual 2016-2019, a ação 4439 – Melhoria da Eficácia da Aprendizagem do Ensino Médio – Padrão de Desempenho subdividida em subações que não podem ser agregadas tendo em vista a natureza distinta dos seus produtos a seguir descritos.

Ação – 4439 – Melhoria da Eficácia da Aprendizagem do Ensino Médio – Padrão de Desempenho			
Subação	Produto / Unidade		Meta 2016
0000 – Outras medidas	Meta Realizada / Unidade	/	1
0049 – Certificação dos alunos do ensino médio atendidos pelo Travessia	Aluno Atendido / Unidade	/	10.000
0489 – Realização de avaliação externa (SAEPE) com todos os alunos do ensino médio	Aluno Atendido / Unidade	/	85.796
A365 – Programa Ganhe o Mundo – Realização de cursos intensivos de línguas nas escolas da rede estadual	Escola Beneficiada / Unidade	/	25.000
A735 – Concurso Professor Autor – Seleção de Material de Apoio Multimídia Produzido por Docentes da Rede Estadual	Concurso Realizado / Unidade	/	350
A780 – Programa Ganhe o Mundo – Intercâmbio de alunos em outros países	Bolsa Concedida / Unidade	/	1.000
B423 – Capacitação dos profissionais da Secretaria de Educação – Padrão de desempenho no ensino médio	Profissional Capacitado / Unidade	/	14.176

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019

Quanto a este ponto, o Governo alega que:

*Considerando as recomendações da Corte de Contas, e com vistas a aperfeiçoar o modelo de planejamento orçamentário, atualmente encontra-se em fase de estudo o redesenho da estrutura programática, de forma a possibilitar a agregação dos*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*produtos e metas físicas no nível da Ação, o que possibilitaria a sua explicitação na LOA.*

*Assim, como projetos pilotos, em 2017 foram revistas as estruturas programáticas de algumas Secretarias, com a agregação das metas de mesma natureza, a exemplo da Secretaria de Educação (SEE) e da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE). Com relação àquela Secretaria é possível citar a Ação 4385 - Suporte às Atividades Fins da Secretaria de Educação, contida no Programa 966 - Apoio gerencial e tecnológico às ações da secretaria de educação. Os produtos eram representados por naturezas diversas, entretanto um estudo foi realizado e os produtos passaram ser demonstrados como “Aluno Atendido/Unid”. Com isso, espera-se que casos de divergências das naturezas das metas das subações componentes de uma mesma ação sejam reduzidos a cada exercício, como produto do esforço contínuo na melhoria da estrutura programática vigente.*

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

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

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

A auditoria aponta que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Segundo os auditores, para 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 2016 -2019 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.

O Governo reitera a falta da lei complementar federal que virá para regulamentar o PPA, argumentando ademais:

*Não obstante, o Estado de Pernambuco tem utilizado uma metodologia própria no que se refere à 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. Este tem como principal componente o Mapa da Estratégia, que possui a finalidade de orientar toda a atuação do Governo de forma que sejam atingidos os Objetivos Estratégicos pactuados.*

*Esse mapa é desdobrado ainda mais, gerando os Mapas da Estratégia dos Objetivos Estratégicos, aos quais estão relacionados uma série de indicadores, cujas carteiras de identidade estão consolidadas em uma ferramenta chamada Mapa de Indicadores. Esse mapa tem como intuito demonstrar esse alinhamento entre os indicadores e os Objetivos Estratégicos. O PPA, em sua construção, também foi relacionado ao mapa, logo o instrumento formal e os indicadores estão interligados.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*No Mapa da Estratégia também são estabelecidos os pactos de resultados, que deverão definir e especificar, a cada ano, os produtos a serem entregues, visando o cumprimento das diretrizes, medidas e planos governamentais de forma a atingir os Objetivos Estratégicos. Estes pactos são representados, no âmbito do PPA, pelos Programas de Governo, sendo ambos vinculados aos Objetivos Estratégicos definidos, evidenciando o elo entre os dois instrumentos de planejamento.*

*Todos os objetivos estratégicos são aferidos por indicadores de impacto, voltados à eficácia, visando aferir se a política pública aplicada foi capaz de alterar, de maneira perene e sustentável, a realidade social. Estes indicadores estão disponibilizados na internet, por meio do Mapa de Indicadores, apresentados no Portal da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).*

*Faz-se oportuno ressaltar que 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 são observados os indicadores finalísticos e medições previstas quando da definição dos Pactos de Resultados. 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.*

*[...]*

*Portanto, embora os indicadores de impacto dos Objetivos Estratégicos, os quais são associados aos Programas, não estejam explicitamente apresentados no Plano*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Plurianual, estão amplamente divulgados por meio dos relatórios de gestão e mapa de indicadores.*

*Desta forma, atendendo as recomendações propostas pelo Tribunal de Contas, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) empreenderá esforços para que sejam explicitados, na Revisão do Plano Plurianual, para o exercício 2019, os indicadores de impacto dos Objetivos Estratégicos, por meio da adaptação de sistemas e processos afins.*

O Relatório de Auditoria afirma também que, a exemplo de anos anteriores, o parágrafo único do Art. 39 da LDO, que trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais, dispôs sobre a necessidade de proceder às mudanças de especificações físicas e financeiras das ações resultantes de acréscimos ou reduções decorrentes dos créditos suplementares ao Orçamento, conforme recomendação feita por este Tribunal de Contas. 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.

Quanto a este fato apresentado pela auditoria, o Governo argumenta:

*As modificações no PPA, referentes à inclusão de novos Programas e Ações foram formalizadas mediante Leis específicas, de inclusão daquelas categorias de programação no Plano e de abertura de créditos especiais à LOA. Ocorre que o reflexo dessas alterações no PPA demandam adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, o que ainda não foi alcançado em função da necessidade de compatibilizar, a curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele Sistema. Assim, encontra-se em fase de formulação o escopo de um sistema de informação para integrar a manutenção do PPA com as alterações orçamentárias, de forma a haver a compatibilização dos dois instrumentos.*

*Adicionalmente, para avançar na articulação entre o físico e o financeiro, aprimorando os mecanismos de planejamento orçamentário, o Estado instituiu o Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimento Públicos, por*





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*meio do Decreto N° 39.920, de 10 de outubro de 2013. O amadurecimento do referido sistema permitirá o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário, ensejando maior previsibilidade do impacto das alterações orçamentárias nas metas físicas. A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) empreenderá esforços para que sejam explicitados, na Revisão do Plano Plurianual, para o exercício 2019, os indicadores de impacto dos Objetivos Estratégicos, por meio da adaptação de sistemas e processos afins. A intenção é avançar no nível de maturação do sistema, ao tempo em que se amadurece a legislação correlata ao tema, incluindo a LDO, buscando a plena aderência entre a obrigação legal e o ferramental adequado.*

*Então, repise-se que serão realizados estudos no sentido de incluir tal previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2019, considerando que a LDO 2018 já está promulgada.*

O Relatório de Auditoria afirma que, conforme o inciso II, § 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. Os auditores observaram que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2016, assim como ocorreu em exercícios anteriores. Apenas informa que os critérios de cálculo estão de acordo com a Portaria STN 553/2014, que aprovou a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente no exercício de 2016.

Ainda de acordo com o Relatório de Auditoria, o modelo do anexo de metas fiscais apresentado na LDO 2016 divergiu, em parte, do modelo definido na Portaria STN nº 553/14, pois não houve a inclusão das linhas contendo os valores das Receitas Primárias advindas de PPP, Despesas Primárias geradas por PPP e Impacto do saldo das PPPs.

Quanto a tais afirmações, o Governo afirma:

*A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (Lei nº 15.586, de 21 de setembro de 2015) apresenta a metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*mencionados. Embora estejam atendidos os critérios de cálculo estabelecidos na Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, houve a exposição dos pressupostos que foram levados em consideração, o que passou a ser feito a partir da LDO 2016, consoante modelo da LDO da União.*

*No tocante às parcerias público-privadas (PPP), nos modelos contratados, eventual compartilhamento de ganhos entre o parceiro público e o privado ocorre em caso de verificação de receitas operacionais do empreendimento que ultrapassem as receitas projetadas inicialmente.*

*Atualmente, isso ocorre no contrato de PPP da Praia do Paiva. No entanto, como subsiste a obrigação pecuniária por parte do Poder Concedente até o ano de 2019, materializada no pagamento da contraprestação pública, o compartilhamento dá-se na forma de abatimento do valor da contraprestação devida e não na realização de receita pelo parceiro público. Assim, constou na LDO do exercício de 2016 e 2017 demonstrativo próprio com a previsão das despesas com as contraprestações anuais correspondentes a cada uma delas. Na LDO 2016, houve a inclusão de metodologia de cálculo, com a exposição das premissas consideradas nas projeções, bem como o acréscimo da linha referente à dívida consolidada líquida.*

*Na LDO 2017, além desses avanços, incluíram-se também os dados referentes às PPPs, consoante modelo definido pela STN. Então, no exercício de 2017 já se procedeu ao ajuste na Lei de Diretrizes Orçamentárias com a inclusão das linhas contendo os valores das Receitas Primárias advindas de PPP, Despesas Primárias geradas por PPP e Impacto do saldo das PPP. No Anexo I de Metas Fiscais, nas quais constam as metas anuais, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, constam as informações das Receitas Primárias advindas de PPP (IV), Despesas Primárias geradas por PPP (V) e Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V).*

O artigo 4º da LDO estabelece que o resultado primário poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

detalhamento a constar de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária para 2016. Ressalta a auditoria, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2016 correspondeu à Portaria n° 553, de 22 de setembro de 2014, 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos 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.

Conforme Relatório de Auditoria, a projeção de resultado primário constante da LDO 2016, se levado em consideração, quando do seu cálculo, o valor dos investimentos do PPI estimado na LDO, constante em nota explicativa do Anexo I da referida Lei, no valor de R\$ 479.390.710,00, passaria dos R\$ 10.586.300,00 positivos para R\$ 468.804.410,00 negativos.

O Governo justifica:

*No âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI), para compatibilizar as metas fiscais com a necessidade de investimentos públicos considerados essenciais à infraestrutura.*

*Assim, o mecanismo de redução da meta de superávit primário já estava previsto no § 4º do art. 7º da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005 - União), com redação dada pela Lei n° 11.086, de 31 de dezembro de 2004, ao considerar o PPI no rol das despesas primárias que não impactam o resultado primário. Disciplinando esse mecanismo, a Secretaria do Orçamento Federal editou a Portaria n° 1, de 10 de fevereiro de 2005, a qual serviu de base para a modelagem estadual.*

*Cumprе ressaltar que a União adotou mecanismo análogo, conforme se verifica no Anexo de Metas Anuais de sua LDO 2015, no qual consta a observação de que a meta já considera a redução, no valor de R\$ 28,7 bilhões, relativa ao abatimento permitido nesta Lei. A Programação Piloto de Investimento (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituída por meio do Decreto n° 33.714, de 30 de julho de 2009. O seu art. 2º estabelece:*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Art. 2º A Programação Piloto de Investimento – PPI tem por finalidade identificar despesas primárias que não impactam o resultado primário, fundamentando-se nos princípios expressos na Portaria nº 1, de 10 de fevereiro de 2005, da Secretaria de Orçamento Federal/SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando da adoção deste instrumento no âmbito do Governo Federal.*

*O art. 3º é que dá respaldo ao Estado para desconsiderar as despesas contidas na PPI para efeitos de resultado primário, como a seguir:*

*Art. 3º Para efeito de cálculo das Despesas Primárias do Estado, serão desconsiderados os investimentos previstos na Programação instituída pelo presente Decreto.*

*A LDO 2016 reforça esse normativo, ao estabelecer em seu art. 4º:*

*Art. 4º O resultado primário constante dos quadros “A” e “C” do Anexo I de que trata o art. 3º poderá ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico do Projeto e da Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.*

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

*Cumprir referir ainda que, a partir de 2015, passou a constar do próprio demonstrativo da LDO o valor correspondente à PPI considerado para efeito de dedução da meta.*

*Não obstante, o Governo tem estudado a melhor forma de viabilizar o ajuste formal indicado, considerando que, em termos práticos, a possibilidade de dedução da meta de resultado primário pode ser prevista na LDO, conforme procedimento adotado pela União, mas com o abatimento na fase de apuração da meta, por meio da*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*publicação dos demonstrativos fiscais. Com isso em vista, a partir da LDO 2017, as despesas primárias foram indicadas no quadro em seus valores brutos, com a possibilidade de dedução dos valores correspondentes à PPI, cujas projeções foram indicadas em nota explicativa.*

Os auditores afirmam que 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 poderá não dar suporte. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescentando dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida. De acordo com o Relatório de Auditoria, tal fato vem possibilitando o estouro das fontes de recursos, em especial a fonte 0101 – Recursos Ordinários, cuja disponibilidade financeira apresenta-se negativa. Ressaltam os auditores que, caso haja arrecadação acima do previsto, existe a fonte de abertura de crédito “*Excesso de Arrecadação*”.

O Governo afirma:

*O Governo do Estado vem adotando uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, em face de um cenário econômico nacional restritivo. Nesse prisma, foi instituído logo no início do exercício de 2015 e no exercício de 2016 o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo, por meio do Decreto n° 42.601, de 26 de janeiro de 2016.*

*Além disso, foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto n° 42.587, de 19 de janeiro de 2016.*

*No entanto, cumpre ponderar que existem despesas de caráter obrigatório ou de relevante interesse social que não podem sofrer solução de continuidade, motivo pelo qual há, por vezes, necessidades de ajustes orçamentários para garantir a cobertura contratual e, assim, resguardar a segurança jurídica dos ordenadores de despesa.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Além do esforço de redução das despesas discricionárias, com a criação de mecanismos de controle administrativo, o Poder Executivo, em linha com os entendimentos mantidos com o Tribunal de Contas, vem realizando outras medidas para mitigar o estouro da fonte 0101, como ajustes interfontes a exemplo da fonte 119, financiada por recursos criados mediante autorização legal contida na Lei nº 12.824/2005; Lei nº 14.457/2011 e Lei nº 15.913/2016, bem como o exemplo da fonte 116, criada pela Lei nº 12.523/2003 e Lei nº 15.922/2016 e regulamentada pelos Decretos nºs 26.402/2004, 26.995/2004. Por ser um problema histórico, não é de fácil e imediata solução.*

*Não é demais ressaltar que a preocupação em reduzir o déficit da fonte 101 está expressa na previsão de orçamento inicial na Lei Orçamentária, a fonte 101 vem sofrendo redução no decorrer do exercício com um decréscimo de 3% do exercício de 2015 para 2016. No que concerne ao orçamento final, houve redução de previsão de fonte 101 no mesmo período.*

*Outro fator importante que merece destaque é o resultado apresentado na fonte 101, no exercício de 2016: a receita representou montante de R\$ 18.679.459.233,02, enquanto o liquidado fez o valor de R\$ 18.316.854.045,16, resultando num superávit de R\$ 362.605.187,86. O resultado positivo da mencionada fonte demonstra o esforço no seu “fortalecimento”, de modo a preservar a principal fonte financiadora das despesas do Estado.*

*Outrossim, imperioso ressaltar que o déficit da 101, conforme consta nos Balanços Gerais de 2015 e 2016 vem também sofrendo redução passando do montante de R\$ 3.031.863.485,13 para R\$ 2.241.899.570,53.*

*Cabe salientar que a fonte 101 registram-se as receitas próprias, decorrentes da competência tributária estadual, receitas de serviços, industriais, patrimoniais, ou de transferências constitucionais referentes à repartição de impostos. São receitas, normalmente, sem vinculações, exceto as aplicações percentuais mínimas em Educação e Saúde, etc.;*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Portanto, a fonte 101 é importante instrumento da gestão e execução orçamentária, permitindo o financiamento das despesas, em conformidade com os mandamentos legais, infralegais e principiológicos que regem o tema. E restando demonstrado o esforço contínuo para contribuir na robustez não só da fonte 101, mas do conjunto de fontes que servem de origem de recursos para o orçamento estadual, a intenção é evitar e prevenir o estouro das fontes de recursos.*

A auditoria observou que todos os decretos de créditos suplementares abertos ao longo de 2016, cujas fontes de financiamento tenham sido convênio (não houve abertura de créditos suplementares com a fonte operações de crédito), trouxeram no seu preâmbulo a indicação de se tratar do disposto no inciso VI da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2016, ou seja, que não contariam para o cálculo do limite previsto no inciso IV da referida lei por se tratar de convênios não previstos quando da elaboração da mesma. Entretanto, quando confrontados esses convênios com os discriminados no “Demonstrativo dos Convênios Previstos” presentes na LOA de 2016, os auditores verificaram que houve alguns previstos na referida lei orçamentária, e, por conseguinte, deveriam entrar no cálculo do limite autorizado ao Poder Executivo para abertura de crédito suplementar por meio de decreto.

Quanto a esta observação trazida pela auditoria, alega o Governo:

*Verificou-se que, ao longo do exercício de 2016, foram abertos créditos com fontes de convênios que totalizaram o montante de R\$ 71.014.988,72, do qual o valor de R\$ 5.900.000,00 correspondeu a convênios já previstos na LOA 2016, valores sensivelmente menores que os registrados em 2015. Pondere-se ainda que alguns desses convênios ainda possuíam saldo a liberar maior do que o inicialmente previsto. Isso porque, conforme entendimento do próprio Tribunal, procura-se restringir os valores das dotações iniciais de convênios e operações de crédito ao histórico de execução, a fim de evitar o excesso de autorizações orçamentárias sem lastro financeiro. Ocorre que os saldos a liberar e executar do conjunto de convênios do Estado são bem representativos, sendo difícil prever a realização da receita em sua totalidade na LOA.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*De toda sorte, a abertura de créditos suplementares por decretos com base no inc. IV do art. 10 da LOA 2016, alcançou o montante de R\$ 4.772.657.399,56, representando 15,37% do montante referido na LOA, restando um saldo de R\$ 1.435.788.960,44, significando 4,63% do limite permitido. Ademais, o Orçamento Fiscal de 2016 foi estimado em R\$ 31.042.231.800,00.*

*Assim, ainda que fosse considerada a totalidade dos créditos abertos no inc. VI do art. 10, ao longo do exercício de 2016, o limite do inc. IV não seria ultrapassado.*

*Não obstante, os mecanismos de controle de qualidade da gestão orçamentária vem sendo aperfeiçoados, de forma a evitar eventuais equívocos formais.”*

Quando já estava em curso a instrução do presente processo, em 29/03/2017, a Deputada Estadual Maria do Socorro Muniz Falcão do Espírito Santo, protocolou neste Tribunal correspondência apontando possível irregularidade nos procedimentos adotados pelo governo estadual na liberação das “emendas parlamentares”, que teria implicado a não execução, em 2016, das emendas de sua iniciativa.

Na representação a este TCE, consta a alegação de que o Governo do estado de Pernambuco e a respectiva Secretaria da Casa Civil teriam deixado de executar as emendas de sua autoria em 2016 por questões partidárias, ou seja, pelo fato de a denunciante compor bancada de oposição ao Governo, tendo sido ali citadas supostas infringências a dispositivos legais que disciplinam o orçamento e os ilícitos de natureza civil, penal e de responsabilidade, envolvendo o orçamento e a despesa pública.

Conforme dispõe o Relatório de Auditoria, em aferição preliminar, efetuada após consultas junto à SEPLAG, viu-se que o procedimento de execução de emendas parlamentares carece, de fato, de maior disciplinamento do instrumento denominado “plano de execução de emendas parlamentares”, previsto e conceituado nos arts. 54 e 55 da LDO 2016, de forma a que seja indicado o modo, bem como os níveis de detalhamento mínimos necessários a que o Poder Executivo venha a ter meios de executar tais emendas. Ou seja, para viabilizar a norma, o Poder Executivo deve propor modelo de Plano de Execução de Emendas Parlamentares, para utilização pelos parlamentares, e definir a Secretária encarregada do arquivamento de tais





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Planos de Execução. A partir de então, cópias dos referidos Planos de Execução seriam enviadas para as respectivas Unidades Gestoras a fim de efetivação das despesas ali consignadas.

Entende a Auditoria que a inexistência desse disciplinamento deu margem a alto nível de informalidade na comunicação das pretensões dos parlamentares ao Poder Executivo no que tange às despesas por ele pretendidas. Neste exame preliminar, afirma a auditoria que houve baixo índice de execução de emendas parlamentares em 2016 (liquidação de 38,38% da dotação autorizada no exercício) para o grupo total de parlamentares. Seccionada por “grupo político”, como pretendeu a Deputada denunciante, a verificação preliminar possível foi de que os valores executados nas emendas propostas por parlamentares de grupos políticos distintos apresentam os seguintes percentuais: foram liquidadas 42,58% para os 36 deputados que integrariam os partidos políticos da chamada “base de apoio”, e 28,98% para os demais.

Por outro lado, tal aferição de valores percentuais nesse exame preliminar, de acordo com a auditoria, não se mostra suficiente para se comprovar eventual privilégio indevido de execução orçamentária, justamente pelo fato de inexistir disciplinamento do plano de execução de emendas parlamentares citado na LDO 2016. Somente a partir da confecção e de arquivamento desses planos de execução é que se tornará viável um exame objetivo, pelo Controle Externo, com vistas a indicar se as diferenças de percentuais de execução de emendas parlamentares acima citadas se devem a falhas de gabinetes parlamentares na indicação das despesas pretendidas (se tais falhas levam mesmo aos impedimentos de ordem técnica citados na LDO) ou se efetivamente caracterizam privilégio a grupo político em detrimento de outro.

Frise-se que, quando questionada, a SEPLAG justificou “*que nem todos os recursos não executados seriam enquadráveis como ‘impedimentos de ordem técnica’*”. Alegou que “*não são raras as situações em que o gasto é tecnicamente possível, mas tem tramitação lenta, seja por conta da burocracia do órgão contratante (concedente), seja pela demora de resposta às demandas dessa burocracia por parte dos contratados (conveniente)*”.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

De toda forma, o fato de a execução de emendas parlamentares de iniciativa da Deputada denunciante ter sido quase inexistente em 2016 (R\$.621,70) enseja, conforme sugere a Auditoria, apuração apartada no rito próprio de processo de Denúncia/Auditoria Especial. É neste contexto processual que devem ser apuradas eventuais irregularidades na anulação, em 31/12/2016, de valores inicialmente empenhados face às despesas de emendas solicitadas pela Deputada (anulações totais de R\$ 609.479,16, ocorridas ao final de 2016) e, restando comprovada a irregularidade, que se proceda à devida responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

#### **4. EDUCAÇÃO**

De acordo com o Relatório de Auditoria, em 2016, os principais indicadores estaduais em Educação apresentaram variações positivas e houve cumprimento da norma constitucional (CF, artigo 212) de aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências tributárias. Apesar disso, entendem os auditores que tal aplicação se deu em percentual um pouco inferior ao divulgado pelo estado. Afirma também a auditoria que houve intempestividade no cumprimento da norma que trata do piso aos profissionais de educação..

O Relatório de Auditoria afirma que, quanto aos recursos ditos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o estado cumpriu o mínimo aplicável de R\$ 4.500.639.123,56 (25% da base de cálculo de R\$ 18.002.556.494,24), informando haver aplicado R\$ 4.878.061.250,48 (o que representa **27,10%**). A análise da auditoria verificou que a parcela de R\$ 92.214.375,95 não teria cômputo autorizado no cálculo, além de outros valores a ajustar em Restos a Pagar que interferem no cálculo. Ao final, a análise apontou que o percentual de aplicação está sujeito a um ajuste de 27,10% para **26,59%**.

De acordo com os auditores, do total de R\$ 92.214.375,95, cuja inclusão não é autorizada, R\$ 57.330.247,35 foi realizado pela Secretaria de Educação, na atividade 4538-Fornecimento de Alimentação Escolar, que não poderiam ter sido consideradas como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Prosseguem os auditores afirmando que o artigo 71 da Lei 9.394/96, inciso IV, estabelece que os gastos com programas suplementares de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

alimentação não constituirão despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O fornecimento de merenda escolar se insere no referido tipo de programa. O valor restante, R\$ 34.884.128,60, foi considerado como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino pela Unidade Gestora Encargos Gerais do Estado referente às despesas com juros e amortizações dos contratos firmados com o BIRD relativos a programas de educação (Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda: Atividade 0779 – Serviços da Dívida Pública Externa).

Quanto a este ponto, o Governo assim se posicionou:

*O Relatório do TCE informou a presença incorreta de ações não relacionadas à MDE no demonstrativo correspondente à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, baseando-se na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, conforme a seguir:*

- *Na Secretaria de Educação: Atividade 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar;*
- *Em Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda: Atividade 0779 – Serviços da Dívida Pública Externa.*

*Sobre a temática em tela, a equipe técnica do TCE afirma que não constitui despesas de MDE, entre outras, aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação escolar no Item 6.7 – Verificação da Aplicação dos Recursos de Impostos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) (pág 225), no relatório de prestação de contas do exercício de 2016, em especial as despesas da Atividade 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar.*

*Na tabela adiante segue demonstrativo resumido de todas as despesas com o programa de alimentação escolar no referido exercício, na qual se detalha o tipo de despesa realizada na Atividade 4538 por fonte de recursos:*

*Demonstrativo resumido das despesas realizadas na Ação 4538*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Ação 4538 - Fornecimento de Alimentação Escolar

Cod_Subação	Detalhamento da Despesa	0101000000 Recursos Próprios	0102001371 Programa - PNAE	0105000000 Salário Educação	Total
0000	Aquisição do utensílio - Caneca	117.600,00	-		117.600,00
0127	Aquisição de Generos alimentícios perecíveis	-	50.576.710,20	3.112.765,88	53.689.476,08
0128	Aquisição de Generos alimentícios não perecíveis	-	11.650.799,55		11.650.799,55
A748	Oferta de três refeições diárias garantida para estudantes da educação integrado/integral	571.835,81		45.812.942,36	46.384.778,17
B851	Armazenamento e Logística dos gêneros alimentícios	-		44.228.930,31	44.228.930,31
B852	Aquisição de Gás de Cozinha	2.927.054,38		593.292,00	2.920.346,38
B853	Pagamento de Merendeiras para o preparo da alimentação escolar	54.263.761,76			54.263.761,76
<b>Total Geral</b>		<b>57.280.251,95</b>	<b>62.227.509,75</b>	<b>93.747.930,55</b>	<b>213.255.692,25</b>

**Fonte:** Sistema E- fisco

*Constata-se, a partir dos dados apresentados, que as despesas são executadas com total observância às regras de aplicação apropriadas a finalidade a que se destina conforme estabelecido na legislação referente a cada fonte de recurso, não havendo execução indevida por este órgão.*

*Para possibilitar a execução adequada dos recursos, a facilitação da prestação de contas pelos órgãos de controle e o acompanhamento dos custos, a Secretaria de Educação, no exercício de 2016, utilizou a subação “B853” e ficha financeira específica “CUSTEIO - Merenda Escolar-Merendeiras” como centro de custo das despesas com pagamento de merendeiras.*

*Cumprir ressaltar que a despesa referente ao “Pagamento de Merendeiras para o preparo da alimentação escolar” no valor de R\$ 54.263.761,76 executada na subação B853 e na fonte 0101 – Recursos Próprios – inclusa no cômputo para fins de cumprimento da aplicação anual dos vinte e cinco por cento (25%), no mínimo, da receita resultante de impostos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), obedece a diretriz do Ministério da Educação, por meio do Manual do FUNDEB.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Observando o Inteiro Teor do Manual de Orientação do FUNDEB (pág. 22) no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE , tem-se que:*

*O conjunto de despesas com MDE nas quais essa parcela de 40% do Fundeb deve ser aplicada, compreende: a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação, contemplando: remuneração e capacitação, sob a forma de formação continuada, de trabalhadores da educação básica, com ou sem cargo de direção e chefia, incluindo os profissionais do magistério e outros servidores que atuam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional, nestes incluída a manutenção de ambientes e de instituições do respectivo sistema de ensino básico. Como exemplo, tem-se o auxiliar de serviços gerais (manutenção, limpeza, segurança, **preparação da merenda** , etc.), o auxiliar de administração (serviços de apoio administrativo), o(a) secretário(a) da escola, entre outros lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública. (Grifos Nossos)*

*Neste Manual, as despesas com a preparação da merenda escolar estão previstas expressamente no conjunto de despesas com MDE nas quais a parcela de 40% dos recursos do Fundeb pode ser aplicada e conseqüentemente compõe o cômputo dos 25% constitucional dos gastos com MDE, por considerar que trata-se de despesa com mão de obra dos profissionais da educação.*

*Por conseguinte, e em consonância com tal entendimento da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE), o TCE/PE em anos anteriores já deliberou que as despesas relativas à preparação da alimentação escolar (custos com merendeiras) podem ser incluídas no cálculo do percentual constitucional, conforme julgamento das contas do governo do estado do exercício de 2012 – Notas Taquigráficas (pág. 30). Por oportuno, transcreve-se trecho a seguir:*

*Analizando a questão, vejo que as despesas destacadas pela equipe técnica, com **exceção** dos gastos com **merendeiras**, de fato, não correspondem*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*àquelas que devem compor os gastos com a **manutenção e desenvolvimento do ensino**, para fins de verificação do **limite constitucional**, tampouco com ensino fundamental (FUNDEB), dentre as quais se destacam: fornecimento de passagens aéreas para técnicos do Governo a serviço do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN); locação de veículos para atender técnicos de diversos setores do governo estadual, distrital e federal; fornecimento de refeições para funcionários e técnicos a serviço DEFN; serviços de hospedagens para funcionários e técnicos do DEFN.*

*(...)*

*Por outro lado, os gastos com **merendeira** merecem ser **incluídos**, pois estão previstos como atividade de apoio ao ensino. Inclusive tal entendimento está expresso na cartilha "Olho Vivo FUNDEB", publicada pela Controladoria Geral da União. Computando-se o valor referente à prestação de serviços de merendeiras, o Governo do Estado teria atingido 27,56% de aplicação de recursos destinados à manutenção de desenvolvimento de ensino.(Grifos nossos)*

*Ademais, em recente deliberação acerca da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício financeiro de 2014, o TCE assentou que as despesas relativas à preparação de merendas deveriam ser incluídas no cálculo do percentual educacional. Por oportuno, transcreve-se trecho a seguir:*

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*apenas os demais valores, no montante de R\$ 42,7 milhões. PROCESSO TCE-PE Nº 15100188 (sic.) (Grifos Nossos)*

*Sendo assim, o valor que este tribunal desconsiderou dos gastos com MDE foi de R\$ 57.330.247,35 . No entanto, o Estado de Pernambuco entende-se que o valor a ser excluído do cálculo seria de R\$ 3.066.485,59 em relação a essa atividade dos gastos com MDE, desconsiderando os gastos com a preparação de merenda que totalizam R\$ 54.263.761,76 .*

*Quanto às despesas liquidadas na ação 0779 – Serviços da Dívida Pública Externa, referente aos contratos BIRD 4754 e 7711, destinados à educação, o TCE/PE apresentou a tabela abaixo das fontes utilizadas pelo Estado através da unidade gestora 290301 – Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda (SEFAZ):*

*Fontes utilizadas pelo Estado através da unidade gestora 290301 – Encargos Gerais do Estado Em R\$*

<i>Fonte</i>	<i>0101</i>	<i>0103</i>	<i>0140</i>	<i>0241</i>	<i>Total</i>
<i>Valor</i>	<i>31.017.204,04</i>	<i>1.170.000,15</i>	<i>2.107.134,19</i>	<i>31.606.994,26</i>	<i>65.901.332,64</i>

*O mesmo informa que apenas a fonte 0101 poderia ser utilizada para o cálculo desse limite na MDE, excluindo o valor de R\$ 34.884.128,60 , resultante da soma das demais fontes de recursos apresentadas, tendo em vista a fonte 0101 ser a única que integra a base de cálculo que está ligada a receita de impostos, conforme Artigo 212 da Constituição Federal a seguir:*

*Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados , o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento , no mínimo, da receita resultante de impostos , compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifos nossos)*

*Concorda-se quanto à exclusão do valor de R\$ 34.884.128,60 da unidade gestora 290301 – Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Fazenda (relativo à atividade 0779 – Serviços da Dívida Pública Externa) do cálculo do limite mínimo na MDE.*

*Diante do exposto, o Governo do Estado irá propor a realização do controle das fontes na verificação do mínimo aplicado com MDE sobre a atividade 0779 – Encargos da Dívida Pública Externa a fim de utilizar recursos que apenas façam parte da base de cálculo utilizada com os contratos destinados a Educação.*

*Logo, das despesas consideradas para fins de limite com gastos de educação, deve-se desconsiderar o montante de **R\$ 37.950.614,19**. A seguir, demonstra-se a tabela com a verificação do limite após ajustes:*

<b>Total das aplicações (Demonstrativo)</b>	<b>4.878.061.250,48</b>
(+) Cancelamento dos Restos a Pagar no exercício (valor constante do demonstrativo presente no BGE de 2016)	1.604.850,42
(-) RPNP inscritos em 2016 (*)	0,00
(+)RPNP inscritos em anos anteriores pagos em 2016 (*)	0,00
(-) Cancelamento em 2016 de RPP inscritos em 2015 (*)	1.028.057,36
(-) Ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino	37.950.614,19
<b>Total aplicado (entendimento da SCGE)</b>	<b>4.840.687.429,35</b>
Base de cálculo	18.002.556.494,24
Total aplicado (entendimento da SCGE)	4.840.687.429,35
<b>% de aplicações (SCGE)</b>	<b>26,89</b>

Fontes: SCGE, a partir da tabela do TCE referente à Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco - Exercício 2016 (Educação).

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

Com relação aos recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109), o demonstrativo publicado pelo estado apontou como total disponível para aplicação o montante de R\$ 2.097.555.964,55, tendo sido aplicado R\$ 2.021.471.385,97 e restando um saldo de disponibilidade na fonte ao final de exercício de R\$ 76.084.578,58.

Por sua vez, de acordo com o Relatório, quanto aos indicadores da área, a Rede estadual obteve incrementos nas avaliações do IDEB em relação aos anos finais do Ensino Fundamental I e II (4ª. série/5ª ano, 8ª. série/ 9º ano), bem como no 3º ano do ensino médio. O incremento foi de 0,4 (de 4,3 para 4,7) em relação ao 5º ano, de 0,5 no 9º ano (de 3,6 para 4,1)





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

e de 0,3 no 3º ano do ensino médio (de 3,6 para 3,9). Tais incrementos, por terem sido acima da média de melhoria da maioria dos estados, fizeram o estado passar a ocupar a 18ª. posição no ranking nacional em 2015 em relação aos 5º. Anos. a 11ª posição no que tange ao 9º ano (empatado com o Mato Grosso do Sul), e a 1ª colocação no ensino médio (empatado com o estado de São Paulo).

A Lei do Piso (Lei Federal 11.738,08) determina que a atualização do piso salarial seja feita anualmente, no mês de janeiro. De acordo com o Relatório de Auditoria, a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério, em Pernambuco, não ocorreu no início do ano, apenas se deu no final com a publicação da Lei Complementar Nº 336, de 09 de novembro de 2016. Em que pese a atualização só ter ocorrido no mês de novembro/2016, afirma a auditoria que o reajuste no vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica, a exemplo da Graduação em Licenciatura Plena, ainda foi escalonado em duas parcelas, tendo a primeira delas sendo aplicada a partir de 1º de outubro de 2016 e a segunda postergada para a partir de 1º de janeiro de 2017.

Em relação ao descumprimento de norma que trata do piso aos profissionais de educação, em que pese o mês em que ocorreu o pagamento, a SEE elucidou que a aplicação da Lei do Piso tem sido cumprida pelo Governo de Pernambuco, uma vez que o valor do Piso foi aplicado a partir do mês de janeiro, conforme preceitua a Legislação vigente. A decisão quanto à forma de pagamento foi fruto de amplo processo de negociação entre o Governo do Estado e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado Pernambuco (SINTEPE).

## **5. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL**

Segundo o Relatório de Auditoria, no exercício de 2016, a gestão financeira verificada no Estado indicou um volume de recursos orçamentários da ordem de R\$ 30 bilhões, sendo reconhecidos ingressos de receitas públicas de R\$ 30,25 bilhões e possibilitando o processamento de uma despesa pública de R\$ 30,09 bilhões. Esses recursos foram 8,65%



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

superiores ao que havia sido verificado no ano anterior, variação, diga-se, pouco superior à inflação do período.

Quando adicionada à movimentação extraorçamentária (ingressos e saídas de recursos que não se integram ao patrimônio estadual), o confronto total entre ingressos e saídas financeiras foi positivo em R\$ 918,38 milhões, sendo o superávit orçamentário de R\$ 158,66 milhões e extraorçamentário de R\$ 759,72 milhões.

Afirma a auditoria que dentre as despesas orçamentárias de R\$ 30,09 bilhões, a parcela de R\$ 1,062 bilhão não chegou a completar, no exercício, o estágio do pagamento, sendo inscritas em Restos a Pagar. A esse valor, se juntaram outros R\$ 146,6 milhões provenientes de exercícios anteriores que foram reinscritos como Restos a Pagar ao final de 2016.

Segundo os auditores, o valor resultante acima (de R\$ 1,209 bilhões) 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/2017 e junho/2017, um volume de R\$ 999,6 milhões de DEA em meio aos quais foram identificados, em testes de amostragem, cerca de R\$ 250 milhões que deveriam ter também constituído os Restos a Pagar de 2016 (não o foram por falta de empenho e liquidação oportunas). Segundo o Relatório de Auditoria, esse fato, de transferência de despesas de exercício para o seguinte, vem sendo verificado há alguns exercícios, principalmente na área de Saúde.

Entende a auditoria que apesar de esses R\$ 250 milhões, na origem, estarem sujeitos a terem integrado os Restos a Pagar 2016, não é apropriado adicioná-los aos Restos a Pagar de 2016 (para fins de quantificação de obrigações financeiras deixadas pela gestão) sem que seja efetuada a dedução dos valores que à semelhança deixaram de ser atribuídos ao exercício de 2015 e culminaram processados como DEA 2016, vez que a prática de transferência de competência de despesas orçamentárias não teve origem apenas no exercício de 2016 sob análise.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Quanto a estes fatos o Governo traz as seguintes explicações:

*Em relação à observação contida neste item, convém relembrar que as atribuições do Exmo. Sr. Governador estão claramente definidas no art. 37 da Constituição do Estado de Pernambuco. No que se refere à gestão dos recursos públicos, esta é realizada com o auxílio dos Secretários de Estado nos termos do inciso II do mencionado artigo.*

*Desse modo, desde que assumiu a gestão do Poder Executivo o Sr. Governador vem publicando normas de observância obrigatória com a finalidade da melhoria da gestão e conseqüentemente visando a correção de eventuais desconformidades que por ventura resultem em descompasso com a legislação vigente quanto à execução da despesa.*

*A título de ilustração, no exercício de 2017 foi publicado o Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017 que institui e consolida procedimento de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual. Entre as diversas medidas adotadas com o fito da melhoria da gestão está a instituição do Grupo Técnico da Câmara de Programação Financeira (GT-CPF) com a incumbência de pautar as solicitações dos órgãos e entidades do Poder Executivo para as decisões da referida Câmara; outra medida que merece destaque foi a implantação da pactuação de tetos financeiros de controle de despesa para o exercício.*

*Com as medidas descritas, bem como, as demais constantes no Decreto nº 44.279, de 2017, fica evidente que o Governo do Estado tem atuado com afincamento de forma a se evitar eventual descompasso, conforme dito alhures, na execução da despesa, cabendo a cada gestor no âmbito de sua competência as ações diretas que resultem no sucesso das medidas impostas pelo normativo em referência, de modo a que se evite a incidência desproporcional de despesas sob a rubrica DEA.*

De acordo com o Relatório de Auditoria, patrimonialmente, o Estado informa em seu Balanço agregar ao final de 2016 ativos totais de R\$ 33,03 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 30,27 bilhões, indicando possuir patrimônio líquido positivo da ordem de R\$ 2,76 bilhões. A



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

auditoria questiona, porém, a quantificação dos passivos, haja vista que o componente de maior relevância econômica na atualidade – o passivo atuarial – foi dimensionado a menor, bem como sob metodologia imprópria (foi constituída provisão de natureza financeira e não atuarial).

Dentre os componentes patrimoniais registrados, a auditoria destaca, entre os ativos, a Dívida Ativa do Estado e, entre os passivos, a dívida fundada contratual reconhecida junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, além da dívida previdenciária, mesmo que esta esteja dimensionada a menor por metodologia imprópria.

A Dívida Ativa, que consiste em créditos a receber, estava avaliada ao final de 2016 em R\$ 7,03 bilhões (valor líquido, após as provisões para recebimento duvidoso). No exercício, a parte desse total que se prendia a créditos suspensos para análise do Tribunal Administrativo Tributário do Estado (valor líquido de R\$ 1,9 bilhão) foi remanejada para conta específica.

Já a Dívida fundada contratual, segundo o Relatório de Auditoria, estava quantificada em R\$ 14,449 bilhões, tendo havido redução em relação ao ano anterior (quando era R\$ 15,751 bilhões), em razão de dois fatores principais: a captação de recursos contida em 2016 e, principalmente, o recuo da cotação do dólar americano frente ao Real entre as datas de 01/01/2016 e 31/12/2016.

Quanto ao posicionamento do TCE a respeito da contabilização previdenciária, assevera o governo que tal contabilização deva ser realizada a partir de uma análise conjunta entre o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o Atuário responsável nos termos da legislação aplicável, o que vem ocorrendo sistematicamente. Dessa forma, conclui o defendente que a metodologia empregada pelo Governo do Estado está em consonância com as recomendações feitas pelo Atuário contratado pela FUNAPE.

Ressalta a auditoria que os contratos de financiamento de maior relevância assumidos pelo estado entre 2011 e 2014, encerram prazos de carência em 2017 e 2018, sendo aí previsto o início das primeiras parcelas semestrais de amortização.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Quanto este ponto do Relatório, o governo alega que, de acordo com a SEFAZ, o impacto decorrente de tais pagamentos encontra-se perfeitamente dimensionado no planejamento da gestão estadual e devidamente incluído no Programa de Ajuste Fiscal como se verá quando da análise das contas referentes ao exercício de 2017. Não acarretando, dessa forma, dificuldades quanto ao equilíbrio fiscal exigido em lei.

Quanto ao dimensionamento do déficit atuarial, informam os auditores deste Tribunal que, se reconhecida a totalidade estimada para os próximos 75 anos quantificada em parecer atuarial sem taxa de desconto para o presente, o valor que deveria ter sido informado no Balanço Patrimonial seria de R\$ 193,69 bilhões. Esse valor não é trazido ao Balanço por força de aplicação de conta redutora de mesmo valor que culmina ocultando a sua transcrição em Balanço. Alternativamente, o estado oferece como total devido patrimonialmente provisão de R\$ 8,99 bilhões, calculada com base financeira, a partir das contribuições previdenciárias vertidas por servidores do Poder Executivo, atualizadas, de forma assemelhada à de empréstimo.

## **6. GESTÃO FISCAL**

De acordo com o Relatório de Auditoria, a Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2016 foi de R\$ 20.853.041.088,71 (R\$ 20,85 bilhões, em valores arredondados), tendo sido verificada uma variação de R\$ 1,20 bilhão (ou 6,13%) quando comparada a 2015, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 19.648.437.023,39 (R\$ 19,65 bilhões). Informa ainda o Relatório que a elevação decorreu, em maior parte, das Receitas Tributárias em cerca de R\$ 935 milhões (líquido, após os repasses constitucionais incidentes sobre estas). O percentual de variação acima é muito próximo ao da variação inflacionária do período. Conclui a auditoria que houve uma discreta variação real negativa no exercício.

Sobre o assunto, a SEFAZ esclareceu que no âmbito da economia nacional, encerrado o exercício 2016, a inflação medida pelo IPCA era de 6,29%. A Selic, taxa básica de juros da economia, superior a 13,0%. Já o PIB, encerrou o ano com uma queda de 3,6%. Todos os



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

principais indicadores revelaram que 2016 foi, portanto, o segundo ano consecutivo de retração econômica.

De acordo com o governo, num ambiente econômico com essa configuração era de se esperar quedas até maiores na receita estadual, mas ao contrário, a receita total de 2016 cresceu 8,4%, influenciada, sobretudo pelo crescimento nominal de 7,10% na principal Receita do Estado, o ICMS, superando a inflação de 6,29%, contra o crescimento nominal de apenas 1,5% em 2015. Prossegue o Governo afirmando que o FPE, segunda fonte mais expressiva de receita, cresceu nominalmente 12,2%, tendo alcançado somente 5,2% de crescimento em 2015. Tais fontes de receita impediram que a queda real da receita não fosse ainda maior.

Afirma o Relatório de Auditoria que, em 2016, a dívida consolidada do Estado alcançou o montante correspondente a 60,68% da RCL, o que significou recuo em relação ao percentual de 72,45% que havia sido verificado ao final do ano anterior. O limite da dívida consolidada de estados é de 200% da RCL. 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 1,51% da RCL. Por sua vez, a LC 101/2000 impõe outro limite relativo a pagamentos anuais de amortizações e encargos, os quais devem se conter a no máximo 11,5% da RCL. O exame efetuado indicou que o estado despendeu o equivalente a 6,3% da RCL, de onde se infere o cumprimento pelo Estado aos dispositivos acima citados.

A auditoria afirma que também foi cumprido o limite de 22% da RCL em relação às garantias e contragarantias oferecidas pelo estado, as quais perfizeram o percentual de 0,0036% da RCL.

De acordo com o Relatório de Auditoria, em relação ao limite de despesas com Pessoal, 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) perfiz 55,15% da RCL estadual, sendo este comparável ao referencial de 60% previsto em lei. Quando são verificados os percentuais de comprometimento dentro de cada Poder/órgão de previsão constitucional, tem-se que nenhum deles ultrapassou os



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

respectivos limites individuais previstos na legislação. O Poder Executivo, a quem é aplicado limite de 49% da RCL estadual, divulgou que teria comprometido 45,77% da RCL estadual.

No que toca ao limite prudencial (que corresponde a 95% dos limites individuais de cada qual), há controvérsia em relação aos dados publicados pelo Poder Executivo. Isso porque duas despesas entendidas pela auditoria como computáveis no cálculo deixaram de integrá-lo por divergência de entendimento por parte do Estado, ambas na área de Saúde, a saber: as despesas com 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. Segundo o Relatório, os efeitos potenciais de inclusão dos referidos valores são suficientes a elevar o percentual de comprometimento do Poder Executivo, dos 45,77% publicados para 48,00%, o que posicionaria o estado acima do limite prudencial, que no caso é de 46,55% da RCL.

Quanto a este ponto do Relatório, o Governo ressalta que:

*(...) o §1º do art. 18 da LRF prevê a composição de “Outras Despesas de Pessoal” os valores dos contratos de terceirização destinados à substituição de servidores ou empregados públicos, conforme a seguir:*

*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.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*§ 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".*

*Analisando o aspecto material dos demonstrativos com pessoal, há despesas com profissionais de saúde que sofrem questionamentos sobre a sua inclusão na classificação "Outras Despesas de Pessoal" em relação à LRF, conforme situações abaixo:*

*a. Salários e encargos sociais de profissionais de saúde lotados em hospitais estaduais geridos por Organizações Sociais, O.S.;*

*b. Gastos com plantonistas contratados diretamente pelo Estado.*

*A. Salários e encargos sociais de profissionais de saúde lotados em hospitais estaduais geridos por O.S.*

*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.*

*Sobre a suposta ultrapassagem do limite prudencial por parte do Poder Executivo em razão de "controvérsia" a respeito dos dados publicados decorrente da contabilização da despesa com contratos de gestão com Organizações Sociais convém esclarecer que a forma de contabilização da mencionada despesa, embora não se coadune com o entendimento do corpo técnico do TCE, encontra hoje respaldo perante o Supremo Tribunal Federal (STF), bem como perante o Tribunal de Contas da União (TCU), ainda que quanto a este último não haja vinculação para a Administração Estadual.*

*Assim, é importante trazer à baila dois novos eventos os quais robustecem o entendimento até aqui adotado pelo Estado:*

*1. Acórdão do Supremo Tribunal Federal – STF na ADI nº 1.923-15 no qual resta afirmada a constitucionalidade do modelo de parceria com Organizações Sociais,*





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*especialmente na área da saúde, e que essa parceria tem natureza jurídica de convênio não ensejando vínculo entre o pessoal contratado por essas Organizações e o ente público, razão pela qual não há que se falar em comprometimento do limite de despesas de pessoal do ente.*

*Mais adiante, alguns excertos da ementa do Acórdão in verbis :*

**16/04/2015 PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.923 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: MIN. AYRES BRITTO**

**REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. LUIZ FUX**

**REQTE.(S): PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**

**ADV.(A/S): ALBERTO MOREIRA RODRIGUES**

**REQTE.(S): PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**

**ADV.(A/S): CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO**

**INTDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL**

**INTDO.(A/S): SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA**

**INTDO.(A/S): ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS**

**ADV.(A/S): BELISÁRIO DOS SANTOS JR.**

**INTDO.(A/S): SINDICATO DOS TRABALHADORES E SERVIDORES EM SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICOS, CONVENIADOS, CONTRATADOS E/OU CONSORCIADOS AO SUS E PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ - SINDSAÚDE/PR**

**ADV.(A/S): LUDIMAR RAFANHIM E OUTRO (A/S) EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT) , EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225).**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO. (Grifos Nossos)*

*Sem entrar em maiores detalhes, considerando que o inteiro teor do Acórdão encontra-se disponível na Web , verifica-se dos textos destacados da ementa que o modelo de parceria com Organizações Sociais é perfeitamente harmônico com a Constituição Federal tendo em vista o fato de ser aplicado em áreas não exclusivas; tem a natureza jurídica de convênio; e o fato de que seus empregados não podem ser considerados servidores públicos.*

*2. Na esteira da decisão do STF o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Acórdão nº 2057-16 no qual afirma que as despesas com o pagamento de pessoal contratado pelas Organizações Sociais não devem ser computados no limite imposto ao ente público parceiro. Mais adiante, alguns excertos da respectiva ementa, in verbis :*

*TC 023.410/2016-7*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*GRUPO II – CLASSE II – Plenário*

*TC 023.410/2016-7*

*Natureza: Solicitação do Congresso Nacional Interessada: Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal.*

*Representação legal: não há SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.*

*COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS DO SENADO.*

*INFORMAÇÕES A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS POR ENTES PÚBLICOS NA ÁREA DE SAÚDE E DA FORMA DE CONTABILIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS A TÍTULO DE FOMENTO NOS LIMITES DE GASTOS DE PESSOAL PREVISTOS NA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 (LRF). ATENDIMENTO PARCIAL POR MEIO DO ACÓRDÃO 2057/2016 - TCU - PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÕES DO TCU QUE RECONHEÇAM COMO OBRIGATÓRIA A INCLUSÃO DE DESPESAS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA FINS DE VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO AOS LIMITES COM GASTOS DE PESSOAL. ENTENDIMENTO DO STF (ADI 1.923) CONFIRMANDO NÃO CONSISTIREM OS CONTRATOS DE GESTÃO CELEBRADOS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. LEGISLAÇÃO QUE INCLUI NOS GASTOS COM PESSOAL APENAS DESPESAS COM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUE SE REFIRAM A SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS E A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO. CONCLUSÃO DE QUE AS DESPESAS COM CONTRATOS DE GESTÃO NÃO DEVEM SER COMPUTADAS PARA FINALIDADE DO ART. 19 DA LRF. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RISCOS DA UTILIZAÇÃO ABUSIVA DO INSTRUMENTO. DISCRICIONARIEDADE DO CONGRESSO NACIONAL PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. SOLICITAÇÃO ATENDIDA TOTALMENTE”. (Grifos Nossos).*

*Como se vê, o TCU optou por reafirmar o entendimento já esposado pelo Governo do Estado de que a despesa com pagamento de pessoal das Organizações Sociais não deve ser computada para fins dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Ainda que se argumente, conforme dito alhures, que as decisões do TCU não vinculam a esfera estadual, não se deve olvidar que o mesmo não se aplica às decisões do STF, essas notadamente vinculantes a toda a Administração Pública.*

*Tendo em vista a publicação do Acórdão nº 069/2013 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco 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 impetrou o recurso ordinário pendente de julgamento, em 2013, nº 1301713-5, o qual gerou efeito suspensivo sobre orientação desse tribunal em relação a esse Acórdão, permanecendo dispensada a sua inclusão no cômputo do limite de pessoal, seguindo o posicionamento de outros entes.*

*B. Gastos com plantonistas contratados diretamente pelo Estado*

*Sobre a classificação orçamentária dos gastos com plantonistas contratados diretamente pelo Estado, a equipe técnica da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE), a partir da provocação da Secretaria de Administração (SAD), elaborou em 2015 a Nota Técnica nº DOGP/COR 006/2015 defendendo a inclusão para fins dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em acordo com a Portaria nº 163/2001 da STN e o parágrafo 1º do art. 18 da LRF, conforme citado no Relatório Preliminar do TCE.*

*No entanto, tal análise decorreu em momento anterior ao debate legislativo da Lei nº 16.089/17, que institui o sistema de plantões extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde, e portanto, diante da não regulamentação da despesa à época, restringiu-se a analisar à luz do parágrafo 1º do art. 18 da LRF.*

*Outro aspecto relevante é que a referida Nota Técnica não representa entendimento institucional e não produziu seus efeitos à época por não ter sido dada publicidade do seu conteúdo, uma vez que a SCGE estava ciente da possível regulamentação legal do tema em momento posterior, conforme indicado no Ofício 482/16 - SCGE ao TCE/PE. Dessa forma, conclui-se ter se tratado de um*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*documento de caráter unicamente interno, considerando que a Nota Técnica, por não ter sido aprovada, não foi encaminhada à SAD.*

*É importante destacar que a Lei Estadual nº 16.089/17, através de seu art. 4º, declara expressamente que o credenciamento de profissionais de saúde que não fazem parte do quadro de servidores ou contratados por tempo determinado para a formação de cadastro de reserva a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado não caracteriza substituição de servidor.*

*Dessa forma, não haveria previsão legal para a sua inserção em “Outras Despesas de Pessoal” prevista no parágrafo primeiro do artigo 18 da LRF.*

Segundo o Relatório de Auditoria, em relação ao Resultado Primário, o estado cumpriu a meta estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias estadual, que previa um resultado positivo em R\$ 10,59 milhões, tendo alcançado R\$ 777,41 milhões. Idêntica conclusão se infere do Resultado Nominal do exercício, que mede a variação da Dívida Fiscal líquida do estado. O estado tinha permissão do Poder Legislativo para aumentá-la em até R\$ 998 milhões, mas conseguiu reduzi-la em R\$ 1,68 bilhão no exercício.

Com relação ao Resultado Nominal, a SEFAZ comentou que o quadro 43, constante da página 418 do Balanço Geral 2016, foi republicado, em 30/09/2017. De acordo com a republicação, o Estado reduziu esse valor em R\$ 1,79 bilhão (e não em 1,68 bilhão). O quadro republicado já se encontra à disposição no sítio da citada Secretaria na Internet..

Quanto às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), afirma a auditoria que o estado atendeu cinco das seis metas definidas pela União em meio àquele programa, a saber: a que limita a dívida financeira ao montante da receita líquida real (meta 1), a que estabelece montante mínimo para o resultado primário (meta 2), as metas que limitam as despesas com funcionalismo público (meta 3) e com despesas com investimentos (meta 6) e finalmente a que requer montante mínimo de arrecadação própria (meta 4). Por outro lado, não houve o cumprimento da meta 5, pois esta requereu que o estado limitasse



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

suas “outras despesas correntes” a 46,88% da Receita Líquida Real, tendo sido verificado pelo estado que o percentual alcançado foi de 46,98% desta RLR.

Sobre a observação referente à Meta 5, alega o Governo que,

*( ... ) considerando o disposto no art. 26 da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, com redação dada pela Lei nº 10.661, de 22 de abril de 2003, e a Cláusula Segunda do Sétimo Termo Aditivo de Rerratificação do Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 007/97 STN/COAFI, firmado entre a União e o Estado ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, o cumprimento das metas 1 e 2, a despeito do descumprimento da Meta 5 em percentual visivelmente não significativo, foi condição suficiente para a não aplicação de penalidades e para que o Estado fosse considerado adimplente em relação ao cumprimento do Programa em 2016.*

*Esclarece ainda o Governo do Estado que no cômputo da rubrica “outras despesas correntes” encontra-se o pagamento dos encargos com o PASEP que varia em relação à receita efetivamente realizada e quando do encaminhamento da proposta de revisão do PAF ao Tesouro Nacional os valores ali referidos decorrem de projeções. Desse modo, ao iniciar o exercício tem-se o valor projetado para a despesa na respectiva LOA considerando a receita prevista, porém, ao término deste tem-se o valor efetivamente realizado. Fato, este, que esclarece o já mencionado pequeno percentual de descumprimento como pode ser visto no quadro a seguir:*

<b>PREVISÃO EM 2016</b>	<b>EM R\$</b>
PASEP PREVISTO NA LOA 2016 – ENCARGOS GERAIS	179.602.700,00
PASEP PREVISTO NA LOA - INDIRETA	4.312.000,00
<b>TOTAL PREVISTO EM 2016</b>	<b>183.914.700,00</b>
<b>EXECUÇÃO EM 2016</b>	
PASEP EXECUTADO – ENCARGOS GERAIS	212.458.044,81
PASEP EXECUTADO - INDIRETA	3.943.858,77



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

<b>TOTAL EXECUTADO EM 2016</b>	<b>216.401.903,58</b>
--------------------------------	-----------------------

Fonte:SEFAZ 2018

## 7. SAÚDE

Aponta a Auditoria que o valor total aplicado em “Ações e Serviços Públicos de Saúde” alcançou o montante de R\$ 2.700.611.218,85. Dessa forma, em 2016, o Estado de Pernambuco aplicou 15,00% dos recursos oriundos de impostos em ações e serviços públicos de saúde, alcançando o percentual mínimo de 12%, exigido pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, em seu artigo 6º.

Os auditores observaram que houve alteração no Plano Estadual de Saúde 2016-2019 em relação ao Plano Estadual de Saúde 2012-2015, no que tange à definição de metas para as ações governamentais que pretendem realizar os diversos objetivos estratégicos pensados para o quadriênio.

Quanto a este item do Relatório, o Governo do Estado, através da Secretaria de Saúde (SES) defendeu que:

*A elaboração do Plano Estadual de Saúde (PES) 2016-2019 atende aos preceitos da Lei Federal Nº. 8080 de 19 de Setembro de 1990, art. 15, inciso VIII, que estabelece, enquanto atribuições dos gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), elaborar e atualizar periodicamente o plano de saúde, instrumento de gestão essencial para direcionar as atividades e programações de cada esfera de governo. Este documento está em consonância com o Decreto nº 7.508/2011, do Governo Federal, e com os postulados do SUS, enfatizando a **descentralização, a regionalização e a gestão por resultados**. As prioridades definidas foram o resultado de um trabalho desenvolvido de forma transparente, democrática e participativa, envolvendo os gestores e técnicos da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco (SES/PE) e o Conselho Estadual de Saúde (CES). Para tanto, em Março de 2015, foi instituído um **Grupo Condutor, com representantes das Secretarias Executivas, do Conselho Estadual de Saúde e do HEMOPE**, com o objetivo de coordenar o processo de construção do novo plano de saúde do Estado. A construção do PES 2016-2019 adotou como principais elementos*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*norteadores: o Plano de Governo estabelecido para o período 2015-2018, o Modelo Integrado de Gestão “Todos por Pernambuco”, o Planejamento Estratégico da Gestão da Saúde, a 8ª Conferência Estadual de Saúde, bem como a Avaliação do PES 2012-2015. A sua elaboração foi fundamentada em dois momentos: 1- Na Análise Situacional, processo que consiste na identificação e priorização de problemas, bem como na orientação da definição das medidas a serem adotadas para o enfrentamento dos mesmos e; 2- Na formulação de Diretrizes, Objetivos, Ações e Metas quadrienais com o estabelecimento de prioridades e a definição de estratégias de intervenção viáveis e factíveis de serem executadas e cujo objetivo é um impacto positivo na qualidade de vida e de saúde da população.*

O Relatório Anual de Gestão (RAG) emitido pela Secretaria Estadual de Saúde, referente ao exercício de 2016, informa que, no tocante ao alcance das metas definidas no Plano Estadual de Saúde 2016-2019, obteve-se a seguinte situação: 58,9% Executadas; 4,3% Executadas Parcialmente e 36,8% Não Executadas. Os auditores afirmam também que não foram evidenciadas no RAG recomendações referentes às metas que tiveram cumprimento parcial ou não foram realizadas em 2016.

Sobre tais fatos levantados pela auditoria, afirma o Governo:

*(...) a SES alegou que a elaboração do Relatório Anual de Gestão (RAG) referente ao ano de 2016 atende aos preceitos da Portaria GM/MS nº 2.135, de 25 de setembro de 2013 e da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. O RAG é um instrumento básico de planejamento que apresenta os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde (PAS) de acordo com o conjunto de Diretrizes, Objetivos, Ações, Metas, Indicadores e Recursos orçamentários e financeiros desta, orientando os eventuais ajustes no Plano de Saúde (PS).*

*O RAG tem seu prazo de envio até 30 de Março do ano subsequente, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 141/2012 e tem sua alimentação e envio obrigatórios para o respectivo Conselho de Saúde via Sistema de Apoio à Construção do Relatório de Gestão (SARGSUS). A versão enviada pelo sistema até este prazo é*





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*preliminar e foi submetida à Comissão de Análise e Orçamento do Conselho Estadual de Saúde (CES)*

*Na medida em que recebe o RAG, a Comissão de Orçamento define a metodologia de análise e apresenta ao final o seu parecer no Pleno do CES.*

*Foram realizadas ao todo 18 reuniões, ao longo dos meses de abril a novembro de 2017, com a participação de todas as áreas técnicas da SES/PE.*

*Durante todo o período de análise do RAG por parte do CES foram solicitados ajustes, emitidas ressalvas e recomendações que, ao final, foram inseridas no SARGSUS.*

*Sendo assim, é importante esclarecer que os percentuais de execução observados no item em questão foram resultados preliminares, anteriores à avaliação da referida comissão. No dia 08 de Novembro de 2017, o parecer contendo os resultados da análise foi apresentado e apreciado na Reunião Ordinária do Pleno do CES, em que o RAG 2016 foi aprovado com ressalvas e recomendações.*

*O próximo passo será a publicação de Resolução do CES contendo a deliberação do Pleno e inserção da mesma no SARGSUS. Após isto, o RAG 2016 será publicizado com todos os respectivos ajustes, recomendações e ressalvas solicitadas, podendo ser amplamente divulgado e consultado.*

*É válido destacar ainda, que todas as ressalvas e recomendações são posteriormente analisadas pelas áreas técnicas da SES/PE no intuito de verificar a viabilidade de programação e execução das mesmas dentro da PAS do ano seguinte.*

O Relatório Anual de Gestão, para o exercício de 2016 (ao contrário do que foi feito durante a vigência do PES 2012-2015, quando apresenta o quantitativo de metas executadas para cada Diretriz Estratégica, na verdade não está comunicando o impacto da ação pública pelo alcance dos objetivos definidos no PES 2016-2019, mas sim, de forma geral, acompanhando o processo de execução das ações e metas estabelecidas, ou seja, medindo esforços ao invés de resultados.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

No que diz respeito à temática em análise, a SES alertou que:

*( ... ) é necessário esclarecer que desde a publicação da Portaria MS nº 575/2012 que estabelece a obrigatoriedade de alimentação do RAG e envio ao respectivo Conselho de Saúde pelo SARGSUS, que o relatório vem sendo aprimorado e tem adotado o formato definido pelo sistema.*

*Anualmente, são publicadas novas versões do SARGSUS, com aprimoramentos para facilitar o processo de construção do relatório por parte dos gestores. A versão do sistema disponibilizada a partir de 2015 preconizou a análise das Diretrizes do PES, não havendo exigências quanto à análise específica de cada objetivo estratégico. Esta análise só será feita no RAG 2019, último relatório do quadriênio onde serão observados não somente os resultados anuais, mas o impacto da programação.*

*Todos os entes federados devem ter como responsabilidade monitorar e avaliar os compromissos e intenções assumidos com a Sociedade Civil nos seus Planos de Saúde e Programações Anuais de Saúde, visando analisar os resultados alcançados, bem como as estratégias adotadas para o alcance dos objetivos propostos.*

*O monitoramento e a avaliação são parte de um ciclo que envolve todo o planejamento. O primeiro deles compreende o acompanhamento constante das metas e indicadores, que expressam as diretrizes e os objetivos da política de saúde em um determinado período. O Sistema de Planejamento do SUS tem adotado como instrumento de Monitoramento do desempenho da Gestão, o Relatório Detalhado Quadrimestral, instituído pela Lei Complementar nº 141/2012.*

*O segundo, o processo de avaliação, compreende a apreciação dos resultados alcançados, devendo contemplar em que medida as políticas, programas, ações e serviços de saúde promoveram ou não a melhoria das condições de saúde da população ao final de quatro anos. Para tanto, os gestores devem considerar um conjunto de critérios como o impacto, a efetividade, as prioridades refletidas nos objetivos estratégicos, a racionalidade dos recursos, o contexto político, entre outros.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*Da mesma forma, o RAG é estabelecido pelo Sistema de Planejamento do SUS como o principal instrumento de avaliação da Gestão.*

*Em ambos os instrumentos são estabelecidos indicadores de monitoramento e de avaliação. Existem diversos tipos de indicadores, mas para efeito de monitoramento e avaliação do PES 2016-2019, serão adotados Indicadores de processo e Indicadores de resultados.*

*Os indicadores de processo, ou seja, aqueles que acompanham periodicamente o processo de execução das ações e metas estabelecidas e servirão como ferramenta de gerenciamento interno da Diretoria Geral de Planejamento das ações apresentadas nas programações anuais de saúde.*

*Os indicadores de resultados adotados são aqueles que avaliarão as mudanças geradas com o alcance dos objetivos propostos durante os quatro anos de gestão e terão seus resultados parciais apresentados no RAG.*

*O elenco de indicadores de resultados do PES 2016-2019 foi definido tomando como base, os Indicadores do SUS – SISPACTO.*

A auditoria não constatou a aplicação dos valores dos restos a pagar processados cancelados, até o final dos exercícios de 2015 e 2016, utilizando a modalidade 95. Ressalta-se que a Lei Complementar nº 141/2012 procura garantir que os valores de restos a pagar, considerados em anos anteriores como aplicação em saúde, sejam, de fato, executados mediante a obrigatoriedade de utilização dos possíveis valores cancelados no exercício seguinte.

Sobre a não observação da aplicação dos valores dos restos a pagar processados cancelados, a SES argumentou que:

*Considerando o art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012:*

*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.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*§ 1o 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.*

*§ 2o 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.*

*Considerando o Decreto de Encerramento nº 43.732 de 9 de Novembro de 2016:*

*Art.7º Fica vedada a inscrição de restos a pagar não processados, no exercício de 2016.*

*Considerando a publicação do 6º Bimestre do exercício 2016 do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), bem como analisando o demonstrativo do cálculo do Percentual de Recursos Próprios Aplicados em Saúde conforme a Lei Complementar nº 141/2012.*

Diante do exposto, o Governo por intermédio da Secretaria manifestou entendimento de que a Lei Complementar só trata dos restos a pagar **inscritos não processados**, conforme descrito no demonstrativo do SIOPS e como no Estado de Pernambuco não há inscrição desse tipo de despesa, não haveria nenhuma implicação no cálculo do percentual dos gastos em saúde.

O Relatório de Auditoria apresenta, no Tópico SAÚDE, diversas informações de natureza operacional, a exemplo de Taxa de óbito de Mulheres em Idade Fértil (MIF), taxa de mortalidade materna, taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade de tuberculose, número de casos de dengue, Chikungunya e Zika, quantitativo e distribuição de leitos. Esses números foram analisados pela defesa que apresentou argumentos e justificativas. Resta evidenciado que muitos indicadores apresentaram avanços, mas que ainda são necessários aprimoramentos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

nas prestações desses serviços. Ao final do voto, são feitas diversas recomendações quanto a esses aspectos.

Chama a atenção a questão referente à prestação de serviços de saúde no interior e capital do Estado, sobretudo quanto à distribuição de especialidades. O Governo afirmou que um dos maiores limitadores diz respeito à escassez de recursos humanos. Ainda assim, alegou que diversas ações estão sendo realizadas para minimizar a questão, a exemplo do aumento de leitos no Hospital Mestre Vitalino, construção do Hospital da Mulher em Caruaru, do Hospital Geral do Sertão e do Hospital São Sebastião, bem como, abertura da Unidade Pernambucana de Atenção Especializada - UPAE em Ouricuri, para realizar atendimento ambulatorial especializado.

## **8. SEGURANÇA PÚBLICA**

O Relatório de Auditoria apresenta no item sobre Segurança Pública uma abordagem geral, descrevendo a política pública adotada pelo Estado por meio do programa “Pacto pela Vida”, que tem como um dos principais objetivos a prevenção de homicídios.

De acordo com a auditoria, o “Pacto pela Vida” se divide em seis linhas de ações estruturadoras, que, por sua vez, se subdividem em subprogramas. As linhas de ação estruturadoras são as seguintes: 1. Repressão Qualificada da Violência; 2. Aperfeiçoamento Institucional; 3. Informação e Gestão do Conhecimento; 4. Formação e Capacitação; 5. Prevenção Social do Crime e da Violência; 6. Gestão Democrática.

O Relatório informa que o Estado de Pernambuco, no exercício de 2016, executou despesas na função “06 - Segurança Pública” no montante de R\$ 2.735.760.698,53, distribuídas nas seguintes sub-funções:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

**Em R\$**

<b>Subfunção</b>		<b>Valor</b>
<b>Código</b>	<b>Especificação</b>	
181	Policiamento	1.810.255.884,39
846	Outros Encargos Especiais	608.919.526,93
182	Defesa Civil	218.216.230,08
122	Administração Geral	70.038.614,18
126	Tecnologia da Informação	22.564.173,44
128	Formação de Recursos Humanos	2.541.965,76
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	1.452.852,83
125	Normatização e Fiscalização	1.122.280,92
183	Informação e Inteligência	649.170,00
<b>Total</b>		<b>2.735.760.698,53</b>

Fonte: e-Fisco

Recomendou, ainda, que a Secretaria proceda à correta classificação da despesa relacionada à jornada extra segurança militar.

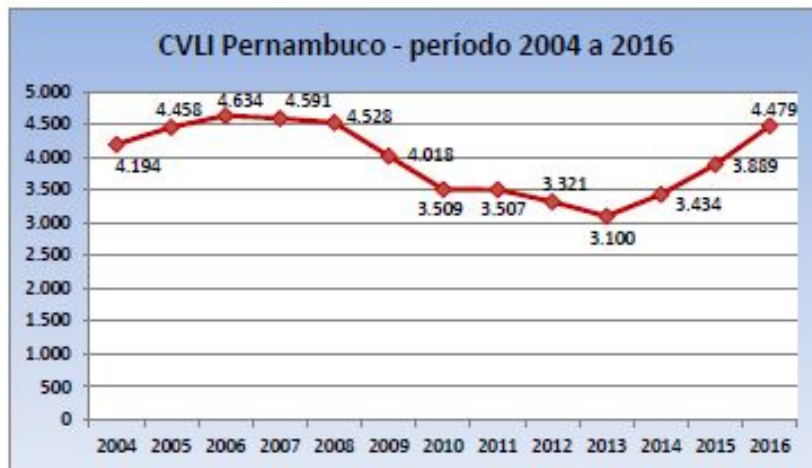
Segundo a auditoria, a maior fonte de financiamento para a Segurança Pública foi a de recursos ordinários (94,22%), provenientes da arrecadação de impostos.

Por fim, o Relatório de Auditoria apresenta diversos dados estatísticos referentes à criminalidade por meio de índices entre os quais destacam-se os referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, os quais englobam crimes de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, e os referentes aos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP, que englobam os crimes classificados como roubo, extorsão mediante sequestro e roubo com restrição da liberdade da vítima, exceto o roubo seguido de morte (latrocínio) que já é contabilizado no indicador CVLI.

Dentre os dados apresentados no Relatório, chama a atenção o gráfico a seguir que demonstra as ocorrências dos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI ao longo do período de 2004 a 2016, período de série histórica disponível no sítio da internet da Secretaria de Defesa Social.



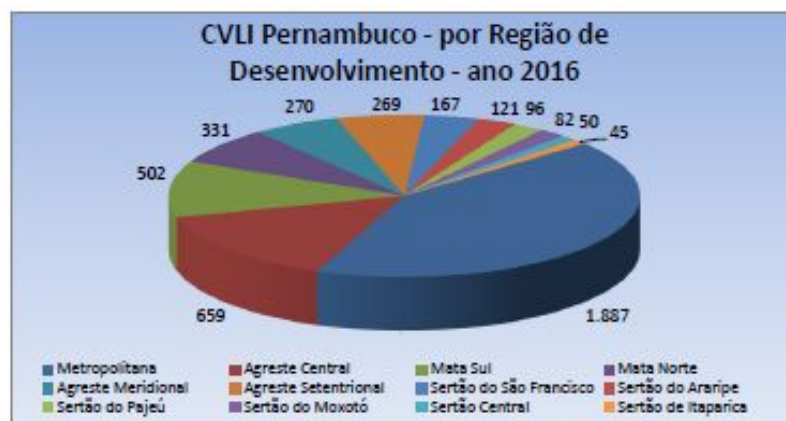
**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Fonte: Site eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais).

Analisando os dados de CVLI no período de 2004 a 2016, os auditores observaram que nos três primeiros anos da série histórica o indicador apresentou crescimento, chegando em 2006 a registrar 4.634 ocorrências. Este aumento foi interrompido a partir do exercício de 2007, ano que iniciou uma trajetória de queda neste indicador de criminalidade, tendo sido 2013 o ano que apresentou o menor quantitativo de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI do período (3.100). Os três anos seguintes apresentaram novamente um crescimento contínuo, havendo no ano de 2016 registros de 4.479 ocorrências deste tipo de crime.

Outro gráfico que é apresentado pelo Relatório de Auditoria refere-se, em relação ao ano de 2016, as ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais, por região de desenvolvimento:



Fonte: [www.sds.pe.gov.br/estatisticas/Boletim-Trimestral-da-Conjuntura-Criminal](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/Boletim-Trimestral-da-Conjuntura-Criminal) – 4º trimestre de 2016 – Tabela 3.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Como se observa no gráfico acima, dentre as Regiões de Desenvolvimento existente no Estado de Pernambuco, a Região Metropolitana é a que apresentou o maior número de pessoas vitimadas por Crime Violento Letal Intencional – CVLI, atingindo o quantitativo de 1.887 pessoas. A região do Agreste Central vem em seguida com a ocorrência de 659 vítimas de CVLI. A região da Mata Sul vem em terceiro lugar com o registro de 502 casos de CVLI. Registra, por fim que o menor número de CVLI ocorreu na região do Sertão de Itaparica, com 45 casos.

## **9. PREVIDÊNCIA**

De acordo com o Relatório de Auditoria, a Previdência dos servidores públicos estaduais permaneceu, durante o ano de 2016, limitada ao Regime Próprio de Previdência vigente no Estado, sem funcionamento efetivo do Regime Complementar instituído formalmente no estado por ocasião da Lei Complementar nº 257/2013.

O referido regime complementar aguarda a implantação do FUNAPREV (fundo de previdência a ser submetido a regime de capitalização), que já foi delineado pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, após a deflagração de mudanças na legislação nacional designada como Primeira Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 20/98, sequenciada pela Lei Federal nº 9.717/1998), mas permanece sem operar de forma habitual.

De acordo com a LC 28/2000, que criou a autarquia estadual denominada FUNAPE (em substituição ao antigo IPSEP), com o objetivo de administrar, num primeiro momento, dois fundos previdenciários em paralelo, em sistema de segregação de massas previdenciárias: um deles de repartição financeira (FUNAFIN), que entrou em funcionamento logo em sequência; e o fundo de regime de capitalização FUNAPREV, que deveria ser implantado com vistas a instituir relação previdenciária distinta em relação a seus futuros ocupantes – com salário de contribuição máximo idêntico ao teto vigente ao Regime Geral da Previdência Social e benefícios também limitados a esse valor. Passados treze anos da LC 28/2000 e outros quatro da instituição formal do Regime Complementar, através da LC 257/2013, informa o Relatório de Auditoria que ainda não houve instituição da medida de segregação de massas





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

previdenciárias, fato que, conforme absorvido das justificativas do Estado, ocorrerá quando da implantação de fundo previdenciário nacional, a ser criado pela União.

Conforme Relatório de Auditoria, o RPPS contempla um déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos de R\$ 193,69 bilhões, resultante da junção de resultados previdenciários futuros deficitários para o período; nas referidas projeções, estima-se que o resultado previdenciário negativo anual, atualmente na ordem de R\$ 2 bilhões, alcançará os resultados de pico negativo no ano de 2040 (vinte e três anos adiante), com resultado ali estimado em R\$ 4,87 bilhões negativos.

As últimas projeções de resultado previdenciário de curto prazo (resultado do exercício imediatamente seguinte) têm apresentado perspectivas mais pessimistas do que as que logo em seguida são verificadas, fato que se reiterou nas últimas cinco avaliações. Tais avaliações têm se pautado em premissas dentre as quais é incluída a de novos entrados, o que, todavia, não tem se concretizado, mesmo após as LC 257/2013 e 258/2013.

De acordo com a auditoria, atualmente as tábuas biométricas existentes no RPPS do estado informam a existência de 191 mil vínculos, dos quais 102 mil servidores ativos, 66,7 mil aposentados e outros 22,3 mil pensionistas. Do quantitativo de servidores ativos, haveria um quantitativo de 21,8 mil servidores já com requisitos preenchidos para a solicitação de aposentadoria entre 30/09/2016 e o final de 2017, bem como outros 15,7 mil para os anos compreendidos entre 2018 e 2021.

Apesar do número de aposentadorias tidas por iminentes, os dados efetivos apontam proporção inferior às estimadas anualmente, com cerca de 4 mil solicitações de aposentadoria por ano. O descompasso entre o número previsto e o número de requisições de aposentadorias efetivadas pode ter como causa a política de estímulos financeiros a que o servidor permaneça em atividade laboral após cumpridos todos os requisitos.

A medida de segregação de massas, como delineado pela LC 258/2013, quando vier a entrar em vigor, segregará em dois grupos previdenciários o total de servidores do estado: o primeiro, submetido ao FUNAFIN, contemplará os servidores atualmente inscritos com histórico de salários de contribuição coincidentes às suas remunerações, e o segundo,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

designado como FUNAPREV, a ser composto por novos servidores, cujo salário de contribuição será limitado ao teto do RGPS. Enquanto não entrar em vigor o FUNAPREV, as projeções atuariais oferecidas pelo estado apenas contemplarão deslocamentos de picos de déficit no tempo, sem equacionamento efetivo do déficit atuarial.

Quando vier a ocorrer, a implantação efetiva do FUNAPREV acarretará dois efeitos às contas estaduais: uma perda relativa de arrecadação de contribuições, que será limitada ao grupo de novos servidores e, dentro desses, apenas à parcela que venha a perceber remuneração superior ao teto do RGPS, na proporção desse excedente; e o ganho patrimonial advindo de projeções de despesas previdenciárias futuras progressivamente menos relevantes.

Sobre tais achados, o Governo do Estado, através da Fundação de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco (FUNAPE), ressalta *“que seria importante destacar que tal afirmação está correta do ponto de vista da arrecadação de contribuições para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/PE, considerado o somatório das receitas dos dois fundos previdenciários (FUNAFIN e FUNAPREV). Contudo, pela ótica de dispêndio dos Poderes do Estado, haverá um incremento que não se limitará à contribuição previdenciária referente à parcela remuneratória dos novos servidores que exceder o teto do RGPS. Justifica-se esta assertiva salientando que a contribuição previdenciária incidente sobre o quantum da remuneração que está limitado ao teto do RGPS será destinado ao FUNAPREV, não mais podendo ser utilizada para pagamento mensal das aposentadorias e pensões atualmente em fruição no FUNAFIN, o que, por consequência, implicará em necessidade de maior aporte mensal (Dotação Orçamentária Específica – DOE) dos Poderes do Estado para cobertura da insuficiência financeira do mencionado fundo FUNAFIN.”*

Informa a auditoria que, atualmente, ao menos quinze estados da federação já implantaram a medida de segregação de massas previdenciárias (dentre vinte pesquisados). Há indicativos de que a perda relativa de arrecadação previdenciária em Pernambuco será menor que a verificada na maioria dos estados que a implantaram, haja vista que dentre os vinte e seis estados da federação, Pernambuco ocupa a 18ª colocação no que tange ao dado “proporção de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

servidores estaduais que recebem remuneração acima do teto do RGPS” (proporção de 17,1% verificada em Pernambuco).

Quanto a este ponto do Relatório, o Governo argumenta:

*O que concerne ao achado 85, a FUNAPE ressaltou que no item 9.2 – Benefícios e fatores negativos da segregação de massas previdenciárias – do Relatório do TCE contém quadro resumo dos Estados quanto à realização da segregação de massas. Importante mencionar, neste contexto, que em função do aumento inicial de dispêndio (despesa de pessoal) do ente federativo com implementação da citada segregação, conforme abordado no comentário relativo ao achado n° 84, em conjunção com a situação de presente e notória crise fiscal, alguns Estados viram-se obrigados a “retroceder”, desfazendo a segregação, seja extinguindo o fundo de capitalização (Minas Gerais e Santa Catarina), seja transferindo, temporariamente, a totalidade ou parte das reservas do fundo de capitalização para o fundo financeiro (Rio Grande do Norte e Paraíba), em ambas as situações com o fito de pagar os aposentadorias e pensões atualmente em fruição no fundo financeiro (reduzindo o dispêndio atual do Tesouro Estadual).*

## **10. TERCEIRO SETOR**

De acordo com a Lei n° 11.743/2000 acrescida pela Lei 12.973/2005, as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos pactuantes com o Governo Estadual deverão proceder à renovação da titulação a cada 2 (dois) anos, apresentando os documentos exigidos. Da mesma forma, as Organizações que atuam na área de saúde, em observância a Lei estadual n° 15.210, de 20.12.2013. No entanto, segundo a auditoria, das Organizações Sociais atuantes na área da Saúde, 4 (quatro) entidades não renovaram a titulação como Organização Social de Saúde, apesar dos respectivos decretos de renovação de titulação anterior haver expirado no segundo semestre de 2014 e 2015, a saber: 1. Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife (Dec. n° 38.490, de 06.08.2012); 2. Fundação Manoel da Silva Almeida (Dec. n° 38.706, de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

08.10.2012); 3. Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde – IPAS (Dec. nº 38.718, de 15.10.2012) e 4. Fundação Altino Ventura - FAV (Dec. nº 39.955, de 17.10.2013);

Sobre esse ponto do Relatório, afirma o Governo:

*Sobre o achado em questão, o Governo por meio da SES revelou que as providências que estão sendo tomadas foram colacionadas no tópico destinado às Recomendações do TCE, as quais demonstram os atos realizados para regularização do que foi identificado, seguindo, assim, a recomendação exarada.*

*Além disso, no Relatório do TCE foi apontado que das entidades das demais áreas contratadas mediante contrato de gestão, 02 (duas) delas não renovaram a titulação como Organização Social e permaneceram tendo os contratos aditivados e recebendo repasses financeiros do Governo Estadual, a saber:*

- 1. Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - (IEDES);*
- 2. Centro de Prevenção às Dependências - (CPD).*

*Sobre o assunto, o Governo por intermédio da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) relatou que quanto ao IEDES, o Decreto de qualificação nº 40.790/2014 expirou em 09 de junho de 2016, contudo a referida qualificação foi renovada através do Decreto nº 44.103, de 13 de fevereiro de 2017 que em seu art. 4º prevê a vigência na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 10 de junho de 2016 .*

*No que concerne ao CPD, o Decreto nº 41.244/2014 expirou em 03 de outubro de 2016, contudo a referida titulação foi renovada através do Decreto nº 45.217, de 06 de novembro de 2017 que em seu art. 4º prevê a vigência na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 03 de outubro de 2013 .*

*Não obstante a publicação dos Decretos nº 44.103, de 13 fevereiro de 2017 e nº 45.217, de 06 de novembro de 2017, a Coordenadoria de Atividades Não Exclusivas do Estado elaborou uma planilha de acompanhamento das referidas*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*qualificações com monitoramento diário das publicações no Diário Oficial. Ademais, no primeiro semestre de 2016, a referida Coordenadoria contava apenas com um Coordenador e um servidor, tendo sido reestruturada no final do citado semestre com a posse de 02 concursados (Analistas de Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos Delegados).*

Afirma o Relatório de Auditoria que foram efetuados repasses financeiros para as entidades relacionadas no ponto 1, no exercício de 2016, como segue: Fundação Manoel da Silva Almeida (R\$ 95,63 milhões), Santa Casa de Misericórdia (R\$ 40,87 milhões), IPAS (R\$ 14,83 milhões) e Fundação Altino Ventura (R\$ 14,01 milhões);

Por sua vez, o defendente alega que:

*No que concerne à temática do referido achado, a SES evidenciou que as unidades citadas mantém com o Fundo Estadual de Saúde uma relação dupla. Assim, unidades prestadoras de serviços de atenção à saúde nas suas sedes próprias são contratadas diretas como entidades sem fins lucrativos - modalidade 50. E, quando contratadas como gerentes de unidades estaduais recebem pela contratação e gerenciamento de unidades de OSS, sendo essa última a modalidade 90.*

De acordo com o Relatório de Auditoria, com base na Lei nº 15.210/13, a análise das despesas decorrentes da execução do contrato de gestão das OSs de Saúde, é de competência da SES/PE, assim como a Lei Estadual nº 11.743/2000, juntamente com a Resolução ARPE nº 67/10 (antiga Resolução nº 05/10), definem as atribuições de fiscalização e acompanhamento dos termos de pactuação e da execução dos serviços delegados prestados para as OSs e OSCIP de áreas diversas da saúde. Considera-se, no entanto, que as atribuições de fiscalização e acompanhamento têm ficado muito aquém do legalmente estabelecido, tanto pela SES, quanto pela ARPE.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Quanto a este ponto do Relatório, o Governo assim se posiciona:

*Sobre o questionamento em tela, a SES expôs os mesmos argumentos inseridos no achado 86, comunicando que as providências que estão sendo tomadas foram colacionadas no tópico destinado às Recomendações do TCE, as quais demonstram os atos realizados para regularização do que foi identificado, seguindo, assim, a recomendação exarada.*

*Com relação a sua missão institucional, conforme relatado no achado 89, a ARPE atrelou sua limitação em cumpri-la à insuficiência de pessoal e à reestruturação da Coordenadoria de Atividades Não Exclusivas do Estado.*

*Apesar dessa deficiência estrutural, em 2016, foram realizadas duas análises de prestação de contas, sendo a primeira na Casa do Estudante de Pernambuco (CEP/OS) e a segunda no Núcleo da Cadeia Têxtil e de Confecções do Estado de Pernambuco (NTCPE/OS). Logo, as entidades citadas no referido Relatório não tiveram suas contas analisadas.*

Em relação à contabilização dos repasses financeiros, os auditores identificaram repasses registrados erroneamente na conta 3.3.50.41.13 - Organização Social (R\$ 785,13 mil) para o Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES concernente a serviços de assessoria – CT nº 39/2012, e na conta 3.3.50.92.41 – Contribuições ref. Exercício Anterior (R\$ 1,5 milhões) para o Hospital do Tricentenário, relativo a objeto diverso de Contrato de Gestão. Assim como os repasses relativos a contratos de gestão, registrados erroneamente na conta 3.3.90.39.05 – Serviços Técnicos Profissionais (um total de R\$ 1,38 milhões) para o IEDES (R\$ 991,05 mil) e Centro de Prevenção às Dependências (R\$ 385,00 mil). Afirmam ainda que foram registrados erroneamente nas contas contábeis 3.3.50.43.01 e 3.3.50.92.43, os montantes de R\$ 297.200,00 para a Fundação Prof. Martiniano Fernandes e o valor de R\$ 2,18 milhões para o IMIP, respectivamente, por tratarem-se de parcela de contrato de gestão;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

Por sua vez, o Governo apresenta as seguintes alegações:

*Em relação aos achados apontados no item acima, a SES buscou esclarecer que a contabilização dos repasses seguiu integralmente o que determina o Manual Técnico de Orçamento Federal, sendo os códigos de pagamentos utilizados os que são determinados no referido Manual.*

*Ademais, quanto ao repasse de R\$ 1,5 milhões para o Hospital Tricentenário, refere-se a mesma ao custeio do Hospital João Murilo, sendo a despesa repassada para a OSS com a finalidade de custeio do Hospital.*

*Quanto ao repasse de R\$ 297.200,00 para a Fundação Prof. Martiniano Fernandes e o valor de R\$ 2,18 milhões para o IMIP, os repasses, como dito anteriormente, foram realizados com base na orientação existente à época e no Manual Técnico de Orçamento Federal.*

*Nesse contexto, a ARPE defendeu que é importante destacar que a limitação da Agência em cumprir sua missão está atrelada à insuficiência de pessoal e à reestruturação da Coordenadoria de Atividades Não Exclusivas do Estado, já justificadas anteriormente. Apesar dessa deficiência estrutural, em 2016, foram realizadas duas análises de prestação de contas, sendo a primeira na Casa do Estudante de Pernambuco (CEP/OS) e a segunda no Núcleo da Cadeia Têxtil e de Confeções do Estado de Pernambuco (NTCPE/OS). Logo, as entidades citadas no referido Relatório não tiveram suas contas analisadas.*

*Informou-se também que, em função das divergências apontadas, serão tomadas as seguintes providências:*

- *Solicitar, junto à SEFAZ, autorização para acessar o sistema e- Fisco;*
- *Incluir, na rotina de trabalho, a prática de conferir os lançamentos contábeis relativos aos repasses financeiros.*

*Por fim, diante do contexto atual de uma equipe melhor estruturada, foi realizado um novo cronograma de fiscalizações, monitoramentos e análises de prestações*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*de contas para o ano de 2018, contemplando um número mais expressivo de OSs e OSCIPs.”*

Os auditores verificaram por meio da análise do Mapa Demonstrativo de Contratos de Gestão – PC Governador 2016, em confronto com as informações do Sistema e-Fisco, várias divergências nos montantes repassados para as Organizações Sociais do Estado. Numa análise mais aprofundada, concluíram que as diferenças identificadas resumem-se, predominantemente, à falta de uniformidade na composição dos montantes repassados, visto que alguns deles consideram as Despesas de Exercícios Anteriores e/ou Restos a Pagar Processados pagos no exercício, mas outros não consideram esses valores.

Quanto a esse ponto do Relatório, diz o Governo:

*Quanto ao achado 90, a ARPE comunicou que, em função das divergências apontadas, serão tomadas as providências já comentadas no achado 89, a seguir reproduzidas:*

- *Solicitar, junto à SEFAZ, autorização para acessar o sistema e- Fisco;*
- *Incluir, na rotina de trabalho, a prática de conferir os lançamentos contábeis relativos aos repasses financeiros no sistema e- Fisco.*

*Destacou, ainda, que esses lançamentos contábeis são efetuados pelas diversas Secretarias de Governo, no momento em que repassam recursos financeiros para as entidades do terceiro setor.*

De acordo com o relatório de auditoria, em inobservância à Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011, o Estado de Pernambuco não vem aperfeiçoando e fortalecendo seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção, através do acesso à informação e a promoção da transparência pública relativamente aos gastos efetuados pelas Entidades Sem Fins Lucrativos no exercício de 2016, quando pactuantes com a Administração Direta Estadual.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

O Governo alega:

*No que diz respeito à questão em comento, a SES expôs os mesmos argumentos inseridos nos achados 86 e 88, comunicando que as providências que estão sendo tomadas foram colacionadas no tópico destinado às Recomendações do TCE, as quais demonstram os atos realizados para regularização do que foi identificado, seguindo, assim, a recomendação exarada.*

*Ainda no que concerne à temática exposta, a ARPE alegou que encaminhou o Ofício nº 129/2017 à Agência de Tecnologia da Informação (ATI) e à Secretaria de Administração (SAD), solicitando a adesão à ata de registro de preços para reconfiguração do site, tendo em vista que a atual configuração conta com uma capacidade de edição extremamente limitada.*

*Outrossim, a Agência oficiou a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), solicitando informações sobre o andamento do projeto criado pela Controladoria Geral do Estado (CGE) para implementação de Sistema de Informação direcionado à gestão das transferências de recursos efetuadas pelo Poder Executivo Estadual, bem como sobre as condições de adesão, com o intuito de verificar a possibilidade de inclusão no escopo do projeto da demanda (Contratos de Gestão e Termos de Parceria) da ARPE, tendo em vista a afinidade dos instrumentos e a necessidade de aprimorar a fiscalização, a disponibilização de informações e o controle das prestações de contas realizadas pelas OSs e OSCIPs.*

*Por fim, além das medidas citadas, a Agência oficiou todas as 08 (oito) OSs e 02 (duas) OSCIPs, com a recomendação de que as referidas entidades cumpram as disposições constantes nas leis nºs 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009 (Lei da Transparência), Lei Estadual nº 14.804/2012 (Regula o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo Estadual) que dispõem sobre mecanismos de acesso à informação e controle social, emitindo ao final Relatório de Fiscalização sobre a*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

*adequação e cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) .*

Eis o relatório.

**VOTO - MÉRITO**

Eminentes Conselheiros, ilustre Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas.

Já se tornou lugar-comum, nos últimos anos, enaltecer a qualidade do trabalho, o profissionalismo e a dedicação dos servidores designados para a elaboração do Relatório Técnico que integra o processo de prestação de contas anual do Chefe do Governo do Estado. Não fugirei a essa tradição. Reconheço, de público, a excelência do trabalho realizado, especialmente porque, no papel de Relator das contas que ora se apreciam, pude acompanhar o cotidiano das atividades desenvolvidas. Esse reconhecimento ganha maior significado na medida em que se constata a amplitude e a complexidade dos setores e aspectos da administração estadual analisados no processo. Trata-se de um documento público relevante, na medida em que evidencia, de forma ampla e profunda, um panorama completo das finanças públicas do Estado e do resultado das principais políticas públicas implementadas. É documento que precisa ser amplamente divulgado, conhecido e debatido pela sociedade, com a participação da academia, da imprensa e do cidadão comum. Agradeço, pois, à equipe responsável, estendendo esse reconhecimento aos servidores de outros departamentos do TCE, assim como às autoridades e servidores do próprio Poder Executivo estadual que contribuíram para a adequada instrução deste processo, que culmina com a emissão do presente Parecer Prévio.

Diante da qualidade do trabalho desenvolvido e levando em conta a constatação de que este processo não traz fatos ou situações que o diferencie, de maneira peculiar, do exame das



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

contas de governo estadual dos últimos exercícios financeiros, poder-se-ia, simplesmente, por medida de objetividade e racionalização processual, passar, incontinenti, aos considerandos, seguidos do respectivo juízo de mérito final, com as devidas recomendações e determinações. Nada obstante, peço vênias aos eminentes pares para tecer breves considerações sobre pontos específicos do Relatório de Auditoria, cotejando-os com as argumentações trazidas aos autos pelo Governo.

1. Analisando os aspectos econômicos, contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais do Estado de Pernambuco, no exercício financeiro de 2016, chega-se à conclusão de que o Estado de Pernambuco, mesmo em um contexto adverso, caracterizado por clara retração das atividades econômicas (retração, diga-se, mais acentuada do que a do ano de 2015), manteve-se numa situação de equilíbrio financeiro e fiscal. Os dados assinalados no Quadro-Resumo extraídos do Relatório de Auditoria, contemplando os mais relevantes indicadores fiscais e financeiros (Pessoal; Resultados Nominal, Primário e Financeiro; Endividamento e Receitas, dentre outros), asseveram essa conclusão. Nada obstante, é forçoso realçar que as despesas totais com pessoal, notadamente as do Poder Executivo, estão muito próximas de atingir o chamado limite prudencial estatuído pela LRF, situação que, embora não obrigue cortes de despesas, demanda um planejamento e um acompanhamento ainda mais criterioso quanto aos impactos fiscais-financeiros decorrentes de possíveis novas admissões e majorações de remuneração. Vejamos esses dados:

<b>RESULTADO FINANCEIRO E FISCAL</b>		
<b>Itens</b>	<b>Valor (em Reais)</b>	<b>Observações</b>
<b>Superávit Financeiro</b>	1.290.212.421,12	
<b>Resultado Primário</b>	777.413.148,91	Meta prevista na LDO era R\$ 10.586.300,00
<b>Resultado Nominal (aumento da Dívida Fiscal Líquida)</b>	-1.676.308.720,67	Meta prevista na LDO era R\$ 998.042.000,00
<b>Receita Corrente Líquida</b>	20.853.041.088,71	



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

LIMITES: LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO E CONSTITUCIONAIS				
Itens	Valor	% comprometimento 3º quad/2016	Limites LRF	
Despesa com Pessoal (DP):	(em Reais)	% DP/RCL	Geral	Prudencial
<b>Despesas com Pessoal Total:</b>	<b>11.500.468.606,31</b>	<b>55,15%</b>	<b>60,00%</b>	<b>57,00%</b>
Poder Legislativo	539.271.906,37	2,58%	3,00%	2,85%
Assembleia Legislativa	265.880.085,05	1,27%	1,44%	1,37%
Tribunal de Contas	273.391.821,32	1,31%	1,56%	1,48%
Tribunal de Justiça	1.096.114.260,69	5,26%	6,00%	5,70%
Ministério Público	320.759.325,82	1,54%	2,00%	1,90%
Poder Executivo	9.544.323.113,43	45,77%	49,00%	46,55%
<b>Dívida:</b>	<b>(em Reais)</b>	<b>% Dívida/RCL</b>	<b>Limites LRF/Resol. Senado nº 43/2001</b>	
Dívida Consolidada Líquida	12.654.082.892,84	60,68%	200 % da RCL	
Operações de Crédito	314.433.290,19	1,51%	16 % da RCL	
Garantias	746.036,58	0,004%	22 % da RCL	
Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	Não houve		7% da RCL	
<b>Educação e Saúde: <sup>(1)</sup></b>	<b>(em Reais) <sup>(1)</sup></b>	<b>% aplicado <sup>(1)</sup></b>	<b>Limites Constitucionais</b>	
Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)	4.786.423.667,59	26,59%	25%	
FUNDEB (aplicação)	2.021.471.385,97	-	-	
Remuneração de Magistério <sup>(2)</sup>	1.689.102.821,11	80,62%	60%	
Saúde (Ações e Serviços Públicos)	2.700.611.218,85	15,00%	12%	

2. Quanto às recomendações apresentadas nos Pareceres Prévios das Contas do Governador referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, verifica-se que a grande maioria — mais de 90% — foi implementada ou encontra-se em fase de implementação pelo Governo do Estado. Dentre as exceções registradas, merece destaque aquelas referentes ao Acórdão TC nº 69/13, que orientou o Poder Executivo do Estado de Pernambuco a incorporação, na sua Despesa Total com Pessoal, para fins de elaboração do RGF, as despesas de pessoal junto às Organizações Sociais e outras entidades não Governamentais, na parcela que se refere à execução de atividades fins do Estado para as quais houvesse correspondência com cargos dos seus quadros de servidores. O Governo alega que discorda do entendimento do TCE-PE,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

afirmando estar amparado pelo “efeito suspensivo” advindo do processo de Recurso TCE-PE nº 1301713-5, cujo objeto é justamente consolidar o entendimento sobre o tema que fora enfrentado por uma de suas Câmaras julgadoras. Alega, ademais, que sua discordância encontra lastro em Decisão do TCU (transcrita, cujo posicionamento, ao não exigir o referido cômputo, difere da adotada pelo TCE-PE.

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

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

5. Ressalte-se, ademais, que, conquanto não se possa exigir, ainda, a inclusão dos valores relativos às OS, mostra-se deveras razoável a recomendação da Auditoria para que o Estado, até para fins de controle da expansão de seus gastos correntes, repita-se, sem interferência na atual forma de calcular o limite, proceda à contabilização dos repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos, a saber: a) em “Pessoal e Encargos Sociais” (grupo 3.1), os destinados ao pagamento de ordenados e



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

encargos patronais dos profissionais de saúde, e b) em “Outras Despesas Correntes” (grupo 3.3), o restante dos valores. Ainda sobre as parcerias com o Terceiro Setor, especialmente em relação aos contratos de gestão firmados com entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde, conforme diagnóstica e recomenda a Auditoria, há que se aprimorar sobremaneira a transparência em relação à aplicação dos recursos públicos repassados. Trata-se de dever constitucional ratificado pelas leis de acesso à informação federal e estadual, objeto de expressa recomendação do próprio Controle Interno do Estado, no ano de 2016. Com efeito, por se tratarem de recursos públicos expressivos e fundamentais, é mister que sejam devidamente publicizados, a fim de propiciar melhor controle, inclusive do ponto de vista da sociedade.

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

7. Especificamente em relação a essa questão, tramita neste TCE-PE o Processo TC Nº 1722207-2, uma Auditoria Especial, da Relatoria do Conselheiro Substituto Marcos Flávio, solicitada pelo Ministério Público de Contas, cujo objeto é justamente “*Analisar a ocorrência de plantões extraordinários nas unidades de saúde estaduais, durante o exercício financeiro de 2016 e primeiro trimestre de 2017, avaliando a adequação da contabilização dessa despesa, bem como o gasto mensal do período*”. Este processo, que aprofunda o exame do tema, já está instruído e aguarda parecer do MPCO. Mesmo sabendo que o cômputo dos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

referidos valores não mudaria significativamente o quadro fiscal em relação ao cumprimento do limite de pessoal consignado na LRF, é forçoso reconhecer que são fortes os argumentos de que a conduta adotada pelo Governo até hoje (e, desde 2017, amparada por lei estadual) não se mostra a mais consentânea com a LRF e com o princípio do concurso público. De qualquer modo, na Auditoria Especial referida, onde o aprofundamento é maior e há maior grau de contraditório, este TCE resolverá, de uma vez por todas, a celeuma firmando a posição mandamental a ser observada pelo Estado, ainda que, no caso de obrigar o cômputo, a decisão possa ensejar a devida modulação temporal, nos mesmos termos da ponderação indicada no item acima, no caso das despesas com pessoal das OS.

8. Importante ressaltar que o posicionamento deste TCE sobre esses dois temas referentes ao cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo do Estado, malgrado incida no exame das contas de Governo para fins da observância do limites da LRF, será ainda mais efetivo na apreciação das referidas auditorias especiais já em curso, na medida em que, possuindo natureza de contas de gestão, a deliberação terá força cogente e não apenas recomendatória para os gestores estaduais,, como no Parecer Prévio. Registre-se que, em ambos os casos, caberá determinação ao DCE para acompanhar a conclusão dos referidos processos.

9. Ao tempo em que se destaca a importância e a necessidade de enfrentamento dessas duas questões atinentes ao cálculo das despesas com pessoal, no sentido de conferir segurança jurídica e efetividade na abordagem do tema, é bom lembrar que este Tribunal de Contas mantém, até por dever, um austero controle das despesas com pessoal, no âmbito estadual e dos municípios, sendo reconhecido nacionalmente pelo acompanhamento da gestão fiscal nos processos ordinários de contas e, em especial, por meio dos Processos específicos de Relatório de Gestão Fiscal. Alguns órgãos de Controle costumam ser criticados por terem adotado interpretações demasiadamente flexíveis da LRF, a exemplo de não se computar as despesas com IR, Inativos e Pensionistas. Não foi o caso deste TCE-PE, que, malgrado seja sabedor das realidades complexas e dos desafios dos gestores públicos, notadamente daqueles das pequenas municipalidades, adota, desde o início, uma benfazeja postura de guardião da responsabilidade fiscal. E é forçoso reconhecer também que mesmo mantendo este Tribunal uma interpretação mais ortodoxa da LRF, o Estado de Pernambuco, coerente com sua tradição



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

de rigor fiscal, nunca descumpriu os limites legais máximos para despesas com pessoal estatuídos na LRF.

10. Com a promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 86, no ano de 2015, criou-se, no âmbito federal, o chamado orçamento impositivo para determinadas despesas objeto de emendas dos parlamentares. Em Pernambuco, tal criação ocorreu já no ano de 2013, por meio da Emenda à Constituição nº 36, ratificada pelas LDOs dos anos seguintes. Como já relatado na parte inicial deste voto, no curso da instrução do presente processo, houve uma representação (denúncia) da Deputada Socorro Pimentel, apontando irregularidades no processamento das despesas decorrentes das emendas impositivas apresentadas por ela ao Orçamento estadual de 2016. A equipe técnica fez uma análise preliminar dos fatos apontados, sem concluir pela existência de ilícitudes. Todavia, considerando que as chamadas contas de governo possuem natureza peculiar e escopo restrito, sugeriu a equipe técnica que os fatos apontados pela ilustre Parlamentar fossem aprofundados por meio de processo específico de Denúncia. Ressaltam os auditores, desde já, a premente necessidade de que sejam regulamentados todos os procedimentos atinentes à concessão e à execução das referidas despesas.

11. À vista do que se indica no tópico anterior, acolho as sugestões da Auditoria, apenas entendendo que um processo de Auditoria Especial mais amplo, em que sejam apurados os fatos trazidos pela Deputada, bem como outros aspectos relacionados à eficiência e formalidades do chamado orçamento impositivo estadual, seria mais apropriado. Essa auditoria especial, então, abrangeria os últimos exercícios financeiros (a partir de 2016) e traria um olhar tanto para a legalidade como para a questão operacional referente à eficiência do processamento dessas despesas, como antes indicado. Ademais, englobaria todas as instâncias relacionadas com o processo: o Legislativo, os órgãos da Administração Estadual e, até mesmo, a esfera municipal, que costuma ser a principal destinatária desses investimentos.

12. A Auditoria aponta em seu Relatório que, em 2016, os principais indicadores estaduais em Educação apresentaram variações positivas e houve cumprimento da norma constitucional (CF, artigo 212) de aplicação do mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

tributárias correntes em manutenção e desenvolvimento do ensino. Entendem os auditores, contudo, que, à luz das regras, especialmente da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), faz-se necessário excluir, da base de cálculo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino, os valores relativos ao pagamento de juros e demais encargos decorrentes de financiamentos internacionais (BIRD), assim como aqueles referentes à remuneração das merendeiras. Com isto, o percentual aplicado teria atingido, em 2016, 26,59%, e não 27,10% como divulgado pelo Governo em seus demonstrativos.

13. O Governo concorda com a exclusão dos valores vinculados a financiamentos internacionais, assim como daqueles decorrentes de ajustes de restos a pagar. No entanto, baseado no Manual do Fundeb, orientação editada pelo próprio Ministério da Educação, mas sobretudo em razão de precedentes deste próprio TCE-PE, que, apreciando as contas de governo do Estado, exercícios 2012 e 2014, enfrentou a questão e concluiu pela possibilidade de cômputo dos valores aplicados na remuneração dos agentes públicos encarregados da preparação da merenda escolar, discorda da exclusão desses pagamentos. Sendo assim, acolhendo em parte as glosas do Tribunal, o Governo retificou sua posição original e concluiu ter aplicado o percentual de 26,89%, conforme cálculos abaixo:

<b>Total das aplicações (Demonstrativo)</b>	<b>4.878.061.250,48</b>
(+) Cancelamento dos Restos a Pagar no exercício (valor constante do demonstrativo presente no BGE de 2016)	1.604.850,42
(-) RPNP inscritos em 2016 (*)	0,00
(+)RPNP inscritos em anos anteriores pagos em 2016 (*)	0,00
(-) Cancelamento em 2016 de RPP inscritos em 2015 (*)	1.028.057,36
(-) Ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino	37.950.614,19
<b>Total aplicado (entendimento da SCGE)</b>	<b>4.840.687.429,35</b>
Base de cálculo	18.002.556.494,24
Total aplicado (entendimento da SCGE)	4.840.687.429,35
<b>% de aplicações (SCGE)</b>	<b>26,89</b>

Fontes: SCGE, a partir da tabela do TCE referente à Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco - Exercício 2016 (Educação).

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

14. Conquanto meu entendimento pessoal esteja em sintonia com a posição do Relatório de Auditoria, ou seja, pela impossibilidade de contagem de valores vinculados a fornecimento de merenda escolar, ainda que apenas aqueles destinados ao pagamento de merendeiras, é forçoso reconhecer, à luz dos princípios da segurança jurídica e do colegiado, que este TCE-PE, por meio de sua instância deliberativa máxima, e no bojo das chamadas Contas de Governo, já se manifestou expressamente, em duas ocasiões recentes, na linha do que defende o governo. Assim, concluo que este TCE-PE deve aceitar os novos cálculos elaborados pelo governo e concluir pela aplicação do percentual de 26,89% em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício financeiro de 2016.

15. Destaco, ainda, duas questões que têm implicações relevantes para a sustentabilidade fiscal do Estado – que, inclusive, foram objeto de reflexões e recomendações por parte deste Tribunal Pleno na análise das contas do governo dos últimos exercícios financeiros – e que continuam demandando atenção especial da gestão: o futuro da previdência estadual e a oportuna contabilização das despesas do exercício financeiro no estrito rigor do princípio contábil da competência. É fato que a questão previdenciária transcende os esforços do governo estadual, por tratar-se de tema nacional que desafia todos os entes federativos. Nada obstante, conquanto se reconheça a complexidade do tema, é essencial que o governo continue avaliando todas as possibilidades de implementação do regime complementar, por meio da concretização do Funaprev, ressaltando, ademais, a necessidade de completa adequação da contabilização do passivo atuarial aos ditames dos regimentos da STN.

16. Já com relação ao valores pagos no exercício de 2017, a título de DEA (Despesas de Exercícios Anteriores), relativos a despesas que, pelo princípio da competência, deveriam ter sido processadas e inscritas em restos a pagar em 2016, cabe reconhecer que o Governo vem tomando medidas para mitigar ao máximo tais ocorrências, a exemplo da edição do Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017, que institui e consolida procedimento de autorização da despesa pública e cria Grupo Técnico da Câmara de Programação Financeira (GT-CPF). Com efeito, a DEA está prevista como dotação orçamentária e uma de suas hipóteses de utilização corresponde exatamente ao pagamento de despesas não processadas nos exercícios anteriores. No entanto, esses valores não costumam e não devem ser expressivos. Se essa



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

hipótese de utilização da DEA passa a ganhar relevância financeira, cabe às autoridades competentes tomarem medidas de gestão para corrigir a anomalia, sem prejuízo de apurar as responsabilidades administrativas dos agentes que porventura tenham negligenciado no regular e tempestivo processamento da despesa durante o exercício financeiro.

17. Outros relevantes aspectos dessas contas de governo, a exemplo dos necessários aprimoramentos no PPA, na abertura de créditos adicionais, no cálculo do resultado primário, na metodologia para elaboração do Anexo de Metas da LDO e nos repasses em relação às parcerias com entidades do Terceiro Setor; dos esforços com vistas ao fortalecimento e à efetividade das políticas públicas de saúde, não obstante os avanços alcançados no exercício de 2016; da necessidade de um diagnóstico mais preciso e profundo das reais demandas de pessoal da estrutura de cargos do governo, notadamente nas áreas de educação e segurança pública; todos esses aspectos estão bem delineados e motivados no corpo do Relatório Técnico, devendo constar expressamente do rol das recomendações formais ao Governo do Estado, ao final desta deliberação.

Diante do exposto,

**CONSIDERANDO** o disposto na Constituição Federal, artigos 71, I, e 75; na Constituição Estadual, artigo 30, I, e na Lei Nº 12.600/2004, artigos 2º, I, e 24;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador (DOC 36) e a Defesa Escrita apresentada pelo Governo do Estado de Pernambuco (DOC 46);

**CONSIDERANDO** que as Contas do Chefe do Poder Executivo estadual atinentes ao exercício financeiro de 2016 foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo Estadual dentro do prazo e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

**CONSIDERANDO** que o Balanço Geral do Estado, contemplando os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, observou os regramentos previstos na legislação, em especial a Lei Nº 4.320/64, e que os demonstrativos e relatórios fiscais observaram as normas de regência, notadamente a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

**CONSIDERANDO** que o Estado alcançou um Resultado Primário de R\$ 777,41 milhões, cumprindo a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelecia um resultado primário positivo de R\$ 10,59 milhões;

**CONSIDERANDO** que o Estado respeitou a meta estabelecida para o Resultado Nominal, uma vez que, embora houvesse permissão para aumentar a Dívida Fiscal Líquida em até R\$ 998 milhões, ocorreu neste exercício, de fato, uma redução de R\$ 1,68 bilhões;

**CONSIDERANDO** que todos os Poderes e Órgãos constitucionais autônomos observaram os limites de despesas com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em todos os quadrimestres do exercício financeiro de 2016;

**CONSIDERANDO** que foram igualmente observados os limites de endividamento do Estado e os critérios para a realização de operações de crédito, o pagamento da dívida e as concessões de garantias previstas na LRF e em regras específicas do Senado Federal;

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



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

**CONSIDERANDO** que os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal, instrumentos de transparência exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foram elaborados e publicados tempestivamente pelos Poderes e Órgãos constitucionais autônomos;

**CONSIDERANDO** que o Balanço Patrimonial do Estado apontou um superávit financeiro da ordem de R\$ 1,29 bilhões no exercício financeiro de 2016;

**CONSIDERANDO** que foram aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o montante de 4,84 bilhões, correspondente a 26,89% das receitas de impostos e transferências tributárias, cumprindo o mínimo constitucional de 25%, conforme expressa o artigo 212 da Constituição Federal, sendo igualmente observado o cumprimento das exigências na remuneração dos profissionais de educação (80,62% aplicados, frente ao mínimo constitucional de 60% do fundo correspondente, nos termos do artigo 60, incisos I e XII do ADCT);

**CONSIDERANDO** que foram aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde o montante de 2,7 bilhões, correspondente a 15% das receitas de impostos e transferências tributárias, cumprindo o limite mínimo constitucional de 12%, conforme artigo 198, § 2º da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que a expressiva maioria das recomendações exaradas por este Tribunal de Contas no julgamento das Contas dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 estão em fase de implementação ou já se encontram concretizadas, demonstrando que a gestão vem envidando esforços para implementá-las;

**CONSIDERANDO** que as recomendações consignadas no Relatório de Auditoria reafirmam a necessidade de o Governo do Estado continuar envidando esforços com vistas à observância das formalidades estatuídas pelas normas de finanças públicas, ao aprimoramento da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

eficiência das políticas públicas e à adoção de medidas necessárias para a prevenção de riscos fiscais, de modo a garantir a sustentabilidade do equilíbrio fiscal;

**CONSIDERANDO** que um diagnóstico mais detalhado da regularidade e eficiência do processamento e execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares deve ser objeto de auditoria especial;

**VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO** recomendando à Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco a **APROVAÇÃO** das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Pernambuco, Senhor Paulo Henrique Saraiva Câmara, referentes ao exercício financeiro de 2016.

E ainda:

A - Que este Tribunal de Contas faça ao Governo do Estado as seguintes **recomendações**:

1. Avaliar e redimensionar a estrutura e os recursos humanos necessários, em especial aqueles alocados às Secretarias de Educação, Saúde e Defesa Social e à Polícia Militar, tendo em vista a elevada quantidade de cargos vagos existentes nessas unidades do estado, conciliando quantidade e qualidade de pessoal no serviço público, para que não haja comprometimento na prestação dos serviços à população;
2. Criar e evidenciar indicadores de programas no PPA para fins de monitoramento e controle social dos objetivos estratégicos e operacionais do Governo do estado;
3. Evidenciar a memória e a metodologia de cálculo no demonstrativo das metas anuais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias ( LDO), conforme preceitua o § 2º, inciso II do art. 4º da LRF;
4. Calcular o resultado primário de acordo com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece a inclusão de todas as



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

despesas com investimentos (Programação Piloto de Investimentos – PPI) na apuração do referido resultado;

5. Utilizar fontes de recurso plausíveis e consistentes, por ocasião de abertura de créditos adicionais;

6. Propor ao Poder Legislativo modelo de plano de execução de emendas parlamentares, a ser preenchido por cada pleiteante, definindo a secretaria encarregada do arquivamento dessa documentação;

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 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 (Despesas de Exercícios Anteriores) no exercício seguinte tão somente os eventos não exauridos até então (bens/serviços pendentes de recebimento);

8. Ilustrar, no Balanço Patrimonial consolidado do estado, o seu passivo previdenciário calculado em base atuarial e não em base financeira, informando, em Notas Explicativas, os critérios aplicados;

9. Envidar amplos esforços no sentido de viabilizar a medida de segregação de massas previdenciárias ao menos a partir de 01/01/2019, de forma a implementar em definitivo o Funaprev, independentemente de implementação pela União até lá de fundos nacionais como Prevfederação, Funprespe ou outra designação sinalizada pela União como alternativa a entes federativos que permanecem pendentes de implementação de segregação de massas previdenciárias;

10. Até o julgamento definitivo do Recurso nº 1301713-5, contabilizar os repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos, a saber: a) Pessoal e Encargos Sociais (grupo 3.1), que será destinatário dos valores correspondentes ao



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

pagamento de ordenados e encargos patronais dos profissionais de saúde e b) Outras Despesas Correntes (grupo 3.3), que compreenderá o restante dos aportes, independentemente de cômputo ou não em despesas de pessoal;

11. Garantir que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas com encargos da dívida destinadas à educação não financiadas com a fonte de recursos 0101, bem como os restos a pagar não processados, inscritos no exercício, e a compensação pela inclusão dos valores inscritos em restos a pagar não processados no ano anterior e pagos durante o exercício;

12. Adotar controles que garantam a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério no início de cada exercício, bem como a retroatividade, nos casos em que o pagamento com valores atualizados não se possa dar no início de cada exercício;

13. Promover estudo para verificar relação entre mortalidade materna, número de gestações e ações de assistência à saúde da mulher, visando orientar o desenvolvimento e a implantação de programa de redução da taxa de óbitos maternos;

14. Identificar as causas para o resultado negativo, obtido em 2016, no que toca ao combate à Chikungunya, e promover a elaboração de Plano de Ação focado nos resultados desse levantamento;

15. Definir metas de redução para os indicadores relacionados às chamadas doenças negligenciadas descritas no PES 2016-2019, para os exercícios de 2018 e 2019, a saber:

a) Percentual de óbitos de Mulheres em Idade Fértil investigados; b) Percentual de óbitos maternos investigados; c) Taxa de mortalidade materna; d) Taxa de mortalidade infantil; e) Taxa de mortalidade por tuberculose; f) Taxa de incidência de tuberculose; g) Taxa de incidência de casos prováveis de Dengue; h) Proporção de óbitos em relação aos casos confirmados de Dengue; i) Taxa de incidência de casos prováveis de Chikungunya; j) Proporção de óbitos em relação aos casos confirmados de Chikungunya, e k) Taxa de incidência de casos prováveis de Zika;





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

16. Observar a aplicação dos valores dos restos a pagar processados cancelados, que foram considerados como aplicação em ações e serviços públicos de saúde, até o final do exercício seguinte ao do cancelamento, mediante dotação específica, utilizando a modalidade 95, conforme preceitua a Lei Complementar nº 141/2012;

17. Implementar ações para aumentar o número de leitos SUS em Pernambuco de 1,98 para, no mínimo, 2,92 por mil habitantes, índice recomendado pela Portaria MS/GM nº 1.101/2002, do Ministério da Saúde;

18. Oferecer leitos hospitalares externos à Região Metropolitana do Recife como opções alternativas ao usuário do SUS que habite regiões mais distantes da RMR, notadamente no amplo trajeto entre as cidades de Caruaru e Petrolina, nas quais se posicionam os poucos leitos para as especialidades cirúrgicas, assim como ampliar a oferta de equipamentos hospitalares no interior para respeitar a proporcionalidade com o percentual da população instalada no local (58,1%);

19. Observar a renovação tempestiva da titulação das OS 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 e a regularidade da qualificação da entidade para se proceder aos aditamentos dos termos contratuais e aos repasses financeiros;

20. Definir ações, tanto pela SES quanto pela Arpe, para a efetivação das atribuições de fiscalização e acompanhamento dos termos de pactuação e da execução dos serviços delegados prestados para as OS e OSCIPs, incluindo-se também, todas as despesas decorrentes da execução dos contratos de gestão e dos termos de parceria, conforme previsto nas Leis nº 15.210/13 e nº 11.743/2000;

21. Registrar as “transferências” para as Instituições Sem Fins Lucrativos, nos termos do art. 12 da LRF e em observância ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) - 7ª Edição quanto à utilização da modalidade de aplicação 50 e os elementos de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal

despesa 41 – contribuições, 42 – auxílios e 43 – subvenções, acautelando-se das exceções previstas, quando os objetos pactuados com essas entidades estejam associados a algum desses elementos;

22. 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, as informações referentes às despesas efetuadas pelas OSS relativas aos contratos de gestão e termos de parcerias firmados, de forma a facilitar o acompanhamento dos órgãos de controle e da população interessada, a partir do detalhamento acerca das despesas, receitas, pessoal contratado e termos firmados.

B - Que este Tribunal **determine** ao Departamento de Controle Estadual (DCE) a formalização de processo de auditoria especial com o objetivo de aprofundar o exame do processamento e execução das emendas parlamentares que decorrem do orçamento impositivo estadual, referentes aos exercícios financeiros de 2016 a 2018; assim como o acompanhamento do resultado dos julgamentos dos processos TC Nº 1301713-5 e TC Nº 1722207-2, que tratam do exame de questões relativas ao cálculo das despesas com pessoal.

---