

## IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

**PROCESSO TCE-PE N° 20100524-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Governo do Estado de Pernambuco

### INTERESSADOS:

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA

## EMENTA

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES. VISÃO GLOBAL.

1. Respeito aos limites constitucionais na saúde, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na remuneração do magistério, assim como do volume de operações de crédito no exercício e do nível de endividamento.

2. O Balanço Geral do Estado observou os regramentos previstos na legislação, em especial a Lei no 4.320/1964, e os demonstrativos e relatórios fiscais atenderam às exigências das normas de regência, notadamente a Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. As recomendações proferidas por esta Corte de Contas no âmbito dos processos de prestação de contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018 vêm sendo paulatinamente implementadas, evidenciando o interesse na melhoria da gestão pública estadual em suas várias dimensões, restando apenas algumas desconformidades passíveis de ajustes.

4. No âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, à luz dos Princípios da Razoabilidade e da

Proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos é pelo encaminhamento para aprovação.

## RELATÓRIO

Tratam os autos da **Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco**, referente ao exercício financeiro de 2019, que foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício nº 170/2020-GG/PE, datado de 27 de abril de 2020.

Enviada dentro, portanto, do prazo regulamentar de 90 dias, após a abertura da sessão legislativa. O prazo de 60 dias previsto Constituição do Estado de Pernambuco, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional 30 /2007, foi prorrogado, excepcionalmente, para 90 dias após a abertura da sessão legislativa do ano de 2020, pela Resolução TC nº 76, de 16 março de 2020, em razão da pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID19).

A Presidência da Assembleia comunicou a este Tribunal a inserção da prestação de contas no sistema e-TCEPE em 23/07/2020, por meio do Ofício ALPE nº 107/2020, ocasião em que foi autuado o processo sob o número 20100524-4.

Dentre os documentos que compõem tal prestação de contas, veio aos autos o Balanço Geral do Estado, que consolida as contas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

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

Em que pese a natureza especial que envolve a apreciação anual das contas do governo, os relatórios de auditoria, ao longo dos anos, têm servido não apenas de subsídio à emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, mas também como fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade local e de outros entes da Federação, em consonância com a sua missão institucional: “*Desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, estimulando o exercício da cidadania*”.

Nesse sentido, a equipe designada para proceder à análise da presente prestação de contas foi composta pelos servidores Gilson Castelo Branco de Oliveira, Luís Fernando de Deus Baptista Barcellos, Luís Filipe Auto Gomes, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Raquel Alves de Moura, Riva Vasconcelos Santa Rosa e Talita Ferreira de Souza Dourado, da Gerência de Contas dos Poderes Estaduais – GEPE, hoje Departamento de Macroavaliação

Governamental - DMACRO, os quais merecem ver registrado em ficha funcional a qualidade do trabalho desenvolvido.

A proficiente análise foi consolidada no Relatório de Auditoria anexado aos autos (doc.33). O trabalho foi realizado a partir do processo de coleta de informações e verificações aspectos da administração estadual, abrangendo os tópicos a seguir: **gestão administrativa; gestão orçamentária, gestão financeira e patrimonial, gestão fiscal, educação, saúde, segurança pública, previdência dos servidores, terceiro setor, transparência, por fim, monitoramento das recomendações e recomendações finais.**

De acordo com o regramento constitucional e legal que disciplina a matéria em apreço (CRFB, artigo 49, inciso IX; Lei Orgânica do TCE-PE, artigo 24), o objeto de exame no processo de prestação de contas de governo são os Balanços Gerais, que devem retratar as movimentações contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

O Parecer Prévio daí resultante, de acordo com o artigo 162, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, “(...) *será sempre justificado e conclusivo, recomendando a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição, de tal modo que possibilite à Assembleia Legislativa a formação de juízo a respeito da gestão fiscal, da administração financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.*”

Concluído o Relatório, seguindo os princípios do devido processo legal, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado foi notificado e, juntamente com os seus Secretários de Administração, de Planejamento e Gestão, da Controladoria Geral do Estado e da Fazenda, apresentou tempestivamente, apresentou o relatório de **defesa** escrita (doc. 44).

De forma resumida apresento os achados mais relevantes, mencionados no Relatório de Auditoria, em cotejo com as razões, justificativas e esclarecimento trazidos pelo Governo do Estado (doc. 44).

## **1. GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

De acordo com o Relatório de **Auditoria**, no exercício de 2019, 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 a Lei estadual 15.452, de 15 /01/2015.

O quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 89.730 servidores ocupantes de cargos efetivos, 21.369 temporários, 2.500 comissionados e 6.652 empregados públicos em 31.12.2019. O quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos em 31/12/2019 (89.730 servidores) apresentou um decréscimo de 2.000 servidores frente ao quantitativo existente em 31.12.2018 (91.730). Verificou-se uma diminuição no quantitativo de temporários (de 21.864 em 31.12.2018 para 21.369 em 31.12.2019). O mesmo aconteceu com o quantitativo

de servidores comissionados, passando de 2.570 em 31.12.2018 para 2.500 em 31.12.2019. Desse total, 2.350 não possui vínculo com a administração pública. A auditoria verificou também que em 2019, foram admitidos menos servidores (2.495) do que aposentadorias concedidas (4.293).

Complementa a **auditoria** registrando que a Secretaria de Educação e mais quatro órgãos da Administração Direta (Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Saúde, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro) reúnem 84,00% dos 47.345 cargos vagos no estado, a saber: Secretaria de Educação (20.051), Polícia Militar (8.578), Secretaria de Defesa Social (6.151), Secretaria de Saúde (2.709) e Corpo de Bombeiro (2.285). Informa, que a maior parte dos contratos temporários é localizada na Secretaria de Educação, onde há 15.799 contratados temporariamente. Por outro lado, esta Secretaria abriga o maior quantitativo de cargos vagos no estado, 20.051.

O Governo do Estado, na peça de **defesa**, esclarece que em relação aos cargos vagos e contratos temporários na Secretaria de Educação e Esportes (SEE), o quantitativo apontado pela auditoria se pautou apenas na comparação pura e simples entre o número de cargos criados por lei e os cargos efetivamente ocupados por servidores públicos estaduais. Explica que os diversos cargos criados em passado recente não foram fixados na real necessidade do órgão e, sim para a eventual ampliação da Rede Estadual de Ensino, caso houvesse necessidade.

Ressalta que o aparente excesso de cargos não se reflete na prática, na verdade, *“a Rede Estadual de Educação encontra-se cada vez mais enxuta e eficiente, sem comprometimento da prestação dos serviços de qualidade à população.”* Esclarece que foi implantada uma política que *“teve início com a ação interna denominada Dimensionamento Adequado do Quantitativo de Pessoal (DAQP) em 2015, que foi responsável por estabelecer parâmetros de distribuição/cumprimento de carga horária adequada para cada professor, em cada unidade de ensino”*, cujos resultados viabilizaram a realização de remanejamento de servidores efetivos e consequente substituição de contratos temporários em atuação na rede.

Dessa forma, com o aperfeiçoamento da ação acima mencionada, houve a implementação de outros critérios previstos para composição do índice de eficiência gerencial, conforme a Lei Estadual nº 15.973, DOE de 24.12.2016, o que viabiliza uma nova reorganização da Rede, sempre na perspectiva de uma estrutura de pessoal eficiente e otimizada.

No tocante ao quanto ao quantitativo 15.799 contratados temporariamente, a **defesa** registra que houve uma gradativa e constante redução deste quantitativo ao longo dos últimos 06 (seis) anos, considerando que em 2019, a Secretaria possuía cerca de 21.464 professores efetivos e 14.608 professores contratados temporariamente, totalizando aproximadamente 36.072 docentes em atuação à época, representando cerca de 40,5% do corpo docente desta SEE naquele momento. Tal diminuição apresentada através da evolução estatística do número de contratos temporários decorre de diversos esforços da SEE voltados ao alcance desse resultado (...).

Quanto à orientação de observância ao disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações, que trata sobre a contratação por tempo determinado aplicada à esfera da União, explica que o presente tema no Estado de Pernambuco está regido pela Lei Estadual nº 14.547/2011, e alterações promovidas pela Lei Estadual nº 16.772, de 23 de dezembro de 2019), que modificou os artigos 2º, 3º, 4º e 9º, adequando as hipóteses de admissão através de contratação por determinado para fins de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público pela administração pública estadual, passando a serem admitidas as contratações temporárias para suprimento das situações verificadas na SEE.

Por fim, a **defesa** registra que de acordo com a redação conferida ao § 5º, inserido ao art. 2º do referido normativo, afora as situações de admissão, ficou estabelecido o limite de 30% para o número total de professores substitutos face ao total de docentes efetivos que não se enquadrarem nas condições estabelecidas no § 4º, referente à vacância, afastamentos ou licenças, e designação para composição de equipe gestora. Dessa forma, as contratações temporárias da SEE estão revestidas do devido amparo legal, atendendo aos requisitos de necessidade temporária e interesse público.

## 2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A **auditoria** dispôs que, ao longo do exercício de 2019, o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados, assim como a definição de serem prioritários ou não (item 3.1.1).

A **defesa**, por sua vez, expôs que ainda não editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA, com a preceituação da programação a ser detalhada em produtos e metas físicas. No entanto, informa que serão realizados estudos parametrizados a fim de encontrar experiências nesse sentido de modo a ajustar o processo, ainda que de forma gradual para os próximos exercícios, em atenção à recomendação do TCE, de modo que o PPA não seja um instrumento estático, mais que venha refletir o dinamismo, no âmbito de seus programas, ações e subações e respectivos atributos, inclusive os produtos, metas e objetivos estratégicos.

Noutro achado, a **auditoria** discorreu que, conforme o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Salientou que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2019, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com Portaria da STN. Outras informações trazidas por meio de notas explicativas não podem ser consideradas como memória de

cálculo, vez que estas trazem apenas definições já contempladas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, no que diz respeito ao que deve constar nas linhas e colunas do referido Anexo de Metas Fiscais (item 3.1.2).

A **defesa**, através da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, ressalta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei Estadual nº 16.415, de 13 de setembro de 2018.) apresentou no demonstrativo de metas anuais a metodologia de cálculo, com a exposição das premissas e critérios considerados nas projeções, em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e ainda, consoante modelo da LDO da União. Ademais, houve também a exposição da metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos.

Informou, a **defesa**, que com relação à elaboração do demonstrativo das metas anuais no âmbito do Estado de Pernambuco, seguiu-se o modelo adotado na LDO elaborada pela União, em que se explica o cenário e fica estabelecida a meta de resultado primário. Também é detalhado o contexto e se estabelece um panorama da conjuntura econômica e projeções para o exercício.

Noutro item, a **auditoria** levantou que o Resultado Nominal de 2019, no valor de R\$ 700.239.690,00 negativos, constante do Demonstrativo 1 do Anexo de Metas Fiscais presente na LDO 2019, diverge do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do citado Demonstrativo, que deveria ser de R\$.501.967.860,00. (item 3.1.2).

A **defesa** do Governo reitera que a metodologia para o cálculo mudou a partir de 2019 (segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 9º ed. da STN), e o Resultado Nominal passou a ser mensurado pela metodologia Acima da Linha (adicionando ao Resultado Primário a conta de Juros), e não mais pela metodologia Abaixo da Linha (pela diferença da Dívida Consolidada Líquida entre dois exercícios). Desse modo, a partir da LDO de 2020 todas as projeções passaram a atender à nova determinação do Manual, e estão corretamente mensuradas.

Item seguinte, a **auditoria discorreu que o** artigo 4º da LDO estabeleceu que o resultado primário poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária para 2019. Entretanto, os auditores do TCE, ressaltam que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2019 correspondeu à Portaria nº 389, de 14 de junho de 2018, 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deveriam ser consideradas quando da apuração do resultado primário (item 3.1.2).

O Governo, na peça de **defesa**, contra argumentou dispondo que no âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI), para compatibilizar as metas fiscais com a necessidade de investimentos públicos considerados essenciais à infraestrutura. Assim, o mecanismo de redução da meta de superávit primário já estava previsto no § 4º do art. 7º da Lei Federal nº 10.934, de 11 de

agosto de 2004 (LDO 2005 - União), com redação dada pela Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, ao considerar o PPI no rol das despesas primárias que não impactam o resultado primário. Disciplinando esse mecanismo, a Secretaria do Orçamento Federal editou a Portaria nº 1, de 10 de fevereiro de 2005, a qual serviu de base para a modelagem estadual.

A **defesa** esclarece, ainda, que já foram adotadas as recomendações anteriores do TCE-PE acerca da transparência das informações relativas ao PPI, tanto que a forma de apresentação dos valores foi alterada, obedecendo às diretrizes da União previstas nas Portarias da STN. Além dos avanços já alcançados no anexo de metas fiscais, o Governo do Estado se compromete a estudar maneiras de aprimorar ainda mais a memória de cálculo e sua explicitação e a menção aos instrumentos normativos mais atualizados disponíveis.

Outro ponto importante, levantado pela **auditoria** na temática “gestão orçamentária”, diz respeito ao acréscimo em dotações (créditos adicionais) se utilizando a fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação. Tal fato ensejou aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderia dar suporte. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescentando dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que lhe dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida. Tal fato vem possibilitando o estouro das fontes de recursos, em especial a fonte 0101 – Recursos Ordinários, cuja disponibilidade financeira apresenta-se negativa. (item 3.1.3).

Sobre esse achado, a defesa informou vem adotando uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, em face de um cenário econômico nacional restritivo. Nesse sentido, foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto nº 47.024, de 21 de janeiro de 2019. 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.

Outrossim, continua a **defesa**, imperioso ressaltar que o déficit da 101, conforme consta nos Balanços Gerais do Estado vem sofrendo redução ao longo dos anos, - da ordem de 3 bilhões de reais em 2015, para cerca de 600 milhões de reais em 2020.

Por fim, o último achado de **auditoria** da temática “gestão orçamentária, informa que, em 2018, o Governo do Estado deixou de divulgar os valores de renúncia de receitas de alguns programas beneficiados, fato este que se repetiu em 2019. Não constam no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita publicado na LDO de 2019 os valores de renúncia de receitas dos seguintes programas e setores beneficiados:

- Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco;

- Sistemática de Apuração e Recolhimento do ICMS para Estabelecimento Atacadista de Material de Construção;
- Sistemática de Tributação Referente ao ICMS Incidente nas Operações com Tecidos, Artigos de Armarinho e Confecções; e
- Sistemática de Tributação do ICMS Relativa ao Pólo de Poliéster.

A **defesa** relatou que os benefícios fiscais concedidos pelo Estado de Pernambuco, que resultam em renúncia fiscal, podem ser concedidos através de diversas modalidades de tributação, que envolvem uma redução ou eliminação, direta ou indireta, do ICMS. As principais formas utilizadas são a redução de base de cálculo, crédito presumido, isenção, manutenção de crédito e sistemáticas especiais de apuração.

A concessão dos benefícios fiscais toma as mais diversas formas e envolvem diversos segmentos, o que os tornam bastante complexos. Tanto para usufruir, como para serem auditados. Os mais robustos benefícios fiscais, tais como: PRODEPE; PEAP; PROCALÇADO, e; PRODEAUTO, possuem lançamentos específicos na escrituração fiscal, com sub-apuração e através de códigos específicos.

Estes lançamentos são realizados através de sistema de escrituração fiscal digital. Até o final de 2019, o Estado de Pernambuco utilizava o SEF. Em 2020 passamos a utilizar SPED, que é sistema de escrituração fiscal nacional, porém houve um período de transição, que foi entre 09/2018 até 12/2019.

A **defesa** informa, ainda, que no ano de 2019, só foi possível estimar, com certo grau de confiança, as renúncias fiscais elencadas na LDO 2019, e que a partir 2020 foi possível prever, todos os demais benefícios e que a secretaria da fazenda está se aperfeiçoando a cada ano para que seja possível estimar as renúncias fiscais dos benefícios concedidos pelo nosso estado.

### **3. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL**

A **auditoria** dispõe, inicialmente, que o valor da renúncia de ICMS de Pernambuco, R\$ 2,24 bilhões é superior a dos estados da Paraíba, Ceará e Alagoas. Comparando com o estado do Ceará, que tem uma receita tributária próxima à de Pernambuco, vê-se que o valor da renúncia daquele estado, R\$ 1.106.777.546,00, foi de 6,62% da sua receita tributária estimada. Já o percentual de renúncia do ICMS de Pernambuco em relação à sua receita tributária estimada foi de 11,20% (item 3.2.1).

A **defesa** do Governo argumenta que, a análise comparativa realizada pela equipe de auditoria do TCE, entre o Estado do Ceará e o Estado de Pernambuco, referente às respectivas receitas tributárias, frente ao percentual de renúncia do ICMS, é superficial e desprovida de dados técnicos consistentes.

A **defesa** informa, ainda, que grande parte da renúncia do Estado de Pernambuco está atrelada ao polo automotivo, instalado no Estado, que tem demonstrado ser importante vetor de desenvolvimento econômico e social e que, dessa forma, não há como realizar uma comparação efetiva entre os dois

Estados, nessa temática, tendo em vista a ausência de empreendimentos semelhantes naquela unidade federativa.

Noutro achado, a **auditoria** constatou que, no sistema e-Fisco que o valor de R\$ 13.078.186,21, liquidado pela Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, referente à 2019NE000103, foi classificado como inversões financeiras. No entanto, as notas de liquidações transparecem que a situação comportou uma simples transferência financeira da SAD para a PERPART, objetivando que esta realizasse amortização de dívida do estado referente à extinta COHAB. Sendo assim, mantemos o entendimento de que a classificação da movimentação de recursos entre SAD e PERPART se revelou inadequada, visto que esse lançamento deveria ter se limitado a contas de natureza patrimonial, (item 3.2.2).

A **defesa** contra argumentou que, considerando que a PERPART não dispõe de capacidade financeira para efetuar o pagamento da dívida junto à Caixa Econômica Federal, foi definido pelo Governo do Estado (seu acionista majoritário) que o aporte de recursos para o cumprimento da obrigação pecuniária, incorporada da extinta Cohab-PE, seria realizado na forma de inversões financeiras à empresa, em conformidade com a autorização de aumento de capital prevista nas Leis nº 14.628 de 18 de abril de 2012 e 16.406, de 27 de agosto de 2018, e destinada à amortização do principal da dívida. Esses aportes financeiros se dão através da Secretaria de Administração, entidade supervisora da PERPART que também realiza diretamente a amortização da dívida.

Continuando, outro achado da **auditoria** trata da aplicação de R\$ 190.567.101,53 de recursos do FECEP em ações/programas da área de saúde, e R\$ 18.428.043,93 aplicado em ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas não tem relação com o objetivo deste fundo, que é combater a pobreza. Desta forma, não cabe a utilização dos recursos do fundo de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com aquele objetivo. Nesse contexto, em 2019, apenas 32,04% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza (item 3.4.1).

Em **defesa**, o Governo do Estado informou que o FECEP possui natureza multissetorial e o elenco de aplicação de recursos foi instituído com o objetivo de fortalecer e ressaltar tal característica. O §1º, do art. 2º da Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, ao prever expressamente no rol de aplicações do FECEP a cobertura de despesas nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, pretendeu o legislador fortalecer o combate à pobreza no Estado de Pernambuco de forma ampla e universal, portanto, atender ao propósito do Fundo.

## **4. GESTÃO FISCAL**

### **4.1. Receita Corrente Líquida**

De acordo com o item 5.1 do Relatório de **Auditoria**, a Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2019 foi de R\$ 25.340.299.465,22,

sendo verificada uma variação positiva de R\$ 2,21 bilhões, correspondente a um acréscimo de 9,55% quando comparada com o exercício de 2018, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 23.131.949.602,05.

A **auditoria** salienta que o crescimento de 9,55% reflete uma elevação superior à variação inflacionária do período, indicando crescimento real. Por exemplo, como o IPCA atingiu uma variação de 4,306% no exercício, temos um crescimento real de 5,02% na RCL do Estado. Vale acrescentar que a maioria dos índices inflacionários tiveram variações entre 4,13% e 4,48%.

Ficou demonstrado que o crescimento foi resultado, principalmente, do aumento das Receitas Tributárias, responsável por um incremento de aproximadamente R\$ 1,92 bilhão (bruto), representando um acréscimo de 9,93% em relação ao exercício anterior. Descontando-se o efeito dos repasses constitucionais aos municípios, cujo montante sofre elevação proporcional nos principais impostos do Estado, o efeito líquido alcançou R\$ 1,5 bilhão.

Outro vetor importante na elevação da RCL foram as Receitas de Transferências Correntes, com elevação de 7,83% em relação ao exercício anterior, com efeito de R\$ 815 milhões adicionais, alavancadas pelo Fundo de Participação dos Estados, que teve um acréscimo de R\$ 558 milhões.

Não se pode olvidar que a significativa elevação na arrecadação de Outras Receitas Correntes teve forte participação de duas receitas eventuais, de montante relevante: a realização de acordo com a Petrobras, com suporte na Lei Complementar nº 414/2019, tendo o Estado auferido R\$ 446,1 milhões no exercício ao transacionar com a estatal um direito inscrito na Dívida Ativa estadual, além de outros R\$ 247,8 milhões decorrentes de bônus do leilão federal do pré-sal. Assim, os dois citados vetores contribuíram para a elevação da RCL com R\$ 693,9 milhões, enquanto no exercício anterior as receitas de ocorrência eventual atingiram valor inferior (R\$ 139,2 milhões).

#### **4.2. Disponibilidade de Caixa**

Destaca a **auditoria** (item 5.2 do Relatório de Auditoria) que a principal informação trazida pelo Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa foi que o Poder Executivo detinha, ao final de 2019, uma disponibilidade financeira de R\$ 3,43 bilhões e, após dedução dos comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo, no valor de R\$ 2,57 bilhões), restando uma parcela de disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 855,7 milhões.

Entretanto, a equipe técnica apontou equívoco no preenchimento do citado demonstrativo, pois no total de disponibilidades da UG130301 (Defensoria Pública do Estado) houve um registro em duplicidade no valor de R\$ 2.002.113,41. Dessa forma, a disponibilidade líquida do Poder Executivo ao final do exercício de 2019 atingiu, de fato, o montante de R\$ 853,7 milhões.

Vale registrar que as suficiências financeiras do Poder Judiciário, do Ministério Público do Estado, da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado, juntas, somaram R\$ 200.181.022,75. Dessa forma, o Estado demonstrou ter

encerrado o exercício com disponibilidades líquidas totais de R\$ 1,054 bilhão, influenciados pelas disponibilidades líquidas do Poder Executivo que, como já foi relatado, alcançaram R\$ 853,7 milhões. O valor é significativamente mais confortável que aquele deixado na transição entre os exercícios de 2018-2019.

#### **4.3. Dívida Consolidada**

De acordo com a **auditoria** (itens 5.3 e 5.4 do Relatório de Auditoria), a Dívida Consolidada Líquida do Estado atingiu o valor de R\$ 13,26 bilhões, correspondendo a 52,32% da Receita Corrente Líquida, estando enquadrada no limite estabelecido pelo Senado Federal (200% da RCL).

Comparando com o exercício anterior, período em que a Dívida Consolidada Líquida (R\$ 14,13 bilhões) alcançou a relação de 61,10% da Receita Corrente Líquida, verifica-se um expressivo recuo desse indicativo no exercício sob análise.

A Auditoria ressalta que o recuo percentual decorreu tanto da redução da Dívida Consolidada Líquida, em 6,16%, quanto da elevação da Receita Corrente Líquida no exercício (aumento equivalente a 9,52%).

Observa-se, portanto, uma razoável distância do teto legal de 200% da RCL, pois o Estado nunca ultrapassou 75% da Receita Corrente Líquida. Vale frisar que não se deve aproximar em demasia do limite, pois não se pode assegurar a permanência de alta da Receita Corrente Líquida, uma vez que esta se sujeita a efeitos de crises e oscilações, tratando-se de componente de resultado, enquanto a Dívida Consolidada consiste em componente patrimonial que se perpetua.

#### **4.4. Operações de Crédito**

Quanto às operações de crédito, ao atingirem o percentual de 1,51% da Receita Corrente Líquida, restou respeitado o limite de 16% fixado pela Resolução nº 43 /2001 do Senado Federal, estabelecido com o intuito de evitar que entes federativos sem dívidas consolidadas elevadas venham a aumentar seus níveis de endividamento a ponto de se aproximarem do limite geral de 200% da RCL.

#### **4.5. Juros e Encargos da Dívida**

A **auditoria** verificou, como consta no item 5.5 do Relatório de Auditoria, que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos atingiu o montante de R\$ 1,71 bilhão, equivalente a 6,76% da Receita Corrente Líquida. Dessa forma, restou cumprido o limite estabelecido pelo Senado Federal para tais gastos, de 11,5% da RCL.

#### **4.6. Garantias e Contragarantias**

Conforme item 5.6 do Relatório de Auditoria, o Estado cumpriu o limite de 22% da RCL no exercício, aplicável às garantias concedidas, sendo observado o que dispõe a LRF e as Resoluções do Senado nº 40/2001, nº 43/2001 e nº 96/1989.

No caso, não houve concessão de garantias de qualquer valor em 2019 (saldo nulo de garantias concedidas e contragarantias), enquanto no exercício anterior o percentual havia atingido 0,0033% da RCL.

#### **4.7. Despesa com Pessoal**

A auditoria relata (item 5.7 do Relatório de Auditoria) que os gastos com pessoal do Estado alcançaram o montante de R\$ 14,21 bilhões, correspondendo a 56,11% da Receita Corrente Líquida.

Comparando-se com o exercício anterior, houve uma elevação de despesa líquida de pessoal no valor de R\$ 1,07 bilhão, equivalente a 8,18%, passando de R\$ 13,14 bilhões em 2018 para R\$ 14,21 bilhões em 2019.

Apesar da verificada elevação dos valores nominais da despesa, houve uma redução relativa do total, tendo em vista que o comprometimento havia atingido 56,82% da RCL no exercício anterior, passando para 56,11% em 2019, conforme já foi relatado, enquanto em 2017 o percentual era de 58,46%. Tratou-se do segundo exercício consecutivo de queda do comprometimento percentual.

A Despesa Total com Pessoal-DTP do Poder Executivo atingiu 46,91% da RCL, respeitando o limite de 49% estabelecido pela LRF. Por sua vez, a DTP do Poder Legislativo correspondeu a 1,24%, enquanto o Poder Judiciário e o Ministério Público alcançaram, respectivamente, os percentuais de 5,07% e 1,63%. Verificou-se, portanto, ao final do exercício de 2019, que o Estado de Pernambuco se encontrava enquadrado, tanto no seu limite global, quanto nos limites individuais por Poder/Órgão, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Ressalto, por oportuno, que, com relação às despesas com pessoal decorrentes dos contratos de gestão firmados com Organizações Sociais para a área de Saúde, recentemente o Pleno do Tribunal de Contas julgou o Processo TC nº 1301713-5, Recurso Ordinário interposto pela PGE, tendo sido deliberado que os gastos com saúde, através de transferências às OS, não devem ser computados no gasto de pessoal para fins de limite da LRF.

#### **4.8. Despesas com Contratos de Parcerias Público-Privadas**

De acordo com a auditoria em relação às despesas do contrato de Parceria Público-Privada em vigor no exercício de 2019 (Contrato CGPE nº 001/2006 – Praia do Paiva), os valores liquidados atingiram R\$ 2,16 milhões, equivalente a 0,0085% da Receita Corrente Líquida do estado, percentual de comprometimento que se enquadra no limite legal (5% da RCL), conforme art. 28 da Lei Federal nº 11.079/2004.

#### **4.9. Resultado Primário**

Com relação ao Resultado Primário, a equipe de auditoria apontou que o Governo do Estado obteve, no exercício de 2019, um superavit primário de R\$ 1,02 bilhão, conseguindo atender a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que admitiu um resultado deficitário de R\$ 102 milhões.

#### **4.10. Resultado Nominal**

Conforme consta no item 5.9 do Relatório de Auditoria, com a ocorrência do resultado primário “acima da linha”, adicionados os juros/encargos ativos e deduzidos os juros/encargos passivos, obteve-se um resultado nominal superavitário em R\$ 342,46 milhões no exercício de 2019.

E, como a meta fixada na LDO foi superavitária em até 700,23 milhões, constata-se que o estado reduziu a dívida e atendeu a meta estabelecida (que admitia elevação da dívida consolidada) com margem de folga de aproximadamente R\$ 1,04 bilhão.

Restou, portanto, cumprida a meta fiscal de Resultado Nominal fixada na LDO.

#### **4.11. Programa de Ajuste Fiscal: Compromissos Assumidos com a União**

A **auditoria** (item 5.10 do Relatório) informa que, além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Estado, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”. Esses compromissos assumidos têm influenciado diretamente a gestão fiscal do Estado, estando o seu acompanhamento sob a responsabilidade do Conselho de Programação Financeira do Estado. A sistemática do PAF foi definida pela Lei Federal nº 9.496/1997, posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 156/2016, dando moldes ao que vem sendo chamado de “Novo PAF”.

Para o exercício de 2019, a 17ª Revisão do Programa, elaborada para o triênio 2019-2021, manteve o conteúdo das seis metas de ajustes fiscais aplicadas na revisão anterior, as quais passaram a aproximar-se dos indicadores já trabalhados em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Estado efetuou avaliação em 31/10/2019, para os dados fechados do exercício anterior (2018). Embora não esteja disponível a avaliação para o exercício de 2019, os dados coletados pela Auditoria apontam perspectivas de alcance das 5 primeiras metas, de um total de 6 elencadas. A única meta de ajuste fiscal não cumprida no exercício anterior, com expectativa de descumprimento também em 2019, trata-se da meta 6: Disponibilidade de Caixa de Recursos Não Vinculados > Total de obrigações financeiras.

Em sua **defesa**, o Governo defende que o valor negativo apurado referente à disponibilidade de caixa somou R\$ 1,156 negativos, conforme Nota Técnica SEI nº 29461/2020/ME, elaborada pela STN, e que fez a avaliação referente ao

exercício de 2019, e não o valor apontado pelo Relatório de Auditoria. Acrescenta que, conforme a legislação do PAF, o descumprimento isolado da Meta 6 não implica em qualquer sanção por parte da União.

## 5. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Com relação aos limites de gastos com educação, a auditoria registrou que o Estado cumpriu o mínimo aplicável de aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências correntes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de acordo com o entendimento e legislação à época. Reforçando, no entanto, que com a publicação da EC 108/2020, o estado não mais incluir os gastos de inativos, no cômputo dos 25%.

Quando à gestão dos recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109), disponíveis para aplicação alcançaram o montante de R\$ 2,33 bilhões, foram aplicados a quantia de R\$ 2,28 bilhões, sendo 99,97% pela Secretaria de Educação e 0,03% pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Com relação a despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB, a **auditoria** aponta que os valores gastos totalizaram R\$1,83 bilhão, representando 80,69% do valor anual total recebido pelo Fundo (R\$ 2,27 bilhões - transferências recebidas e complementação da União), atendendo às exigências legais à época.

Por sua vez, a **auditoria** apontou que as contratações temporárias na Secretaria de Educação, 2019, representaram 78,85% do total de professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações. Ademais, a Lei Estadual nº 14.547/2011, considera necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações para admissão de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV), desde que apresente o caráter de temporariedade e não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes (item 6.10.3).

Em relação aos principais indicadores estaduais em Educação (doc. 33, p. 234-299), a auditoria registra que alguns apresentaram variações positivas e outros que precisam de melhorias na atuação por parte do Governo do Estado, tecendo as seguintes considerações:

- a. Não foram apresentados relatórios e/ou documentos que comprovassem o monitoramento contínuo realizado pelo governo estadual das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação – PEE, conforme determina o artigo 4º da Lei Estadual nº 15.533/2015 (item 6.3);
- b. As ações constantes da LOA 2019 informadas pela Secretaria de Educação sobre dotações orçamentárias que foram consignadas para o alcance da meta 7 do Plano Estadual de Educação - PEE, não guardam consonância nem asseguram a efetividade do atingimento da referida meta, que é de fomentar a

- qualidade da educação básica no Estado de Pernambuco. (item 6.3);
- c. Há grande quantidade de programas e ações que não têm subações definidas, denominadas como “outras medidas”, impossibilitando, dessa forma, a verificação de que ações estão sendo implementadas para o alcance das metas estabelecidas (item 6.3);
  - d. No ano de 2019, o Estado de Pernambuco apresentou uma taxa de aprovação no Ensino Fundamental de 93,2%, inferior à de quatro estados da federação e a do exercício anterior (93,5%); com relação ao Ensino Médio, a taxa de aprovação foi de 96,9%, sendo a melhor comparada com outras Unidades da Federação. Nos dois casos, as taxas de aprovação do Estado de Pernambuco são superiores à média da rede estadual nordestina e da média nacional (item 6.5.5 a).
  - e. A taxa de reprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2019, foi de 6,0%, o que denota um acréscimo em relação à taxa do ano anterior (5,7%). Conforme dados do MEC/Inep, a taxa de reprovação foi inferior à média da rede estadual da Região Nordeste e à média da rede estadual do Brasil. Quanto ao Ensino Médio, a taxa de reprovação do Estado de Pernambuco, em 2019, foi de 4,9%, o que representa um pequeno acréscimo em relação à do ano anterior (4,8%). Comparando com as Unidades da Federação, a referida taxa foi a terceira menor (atrás dos estados do Ceará e Maranhão), além de ter sido inferior às taxas da Região Nordeste e do Brasil. (item 6.5.5 b).
  - f. Já a taxa de abandono no Ensino Fundamental em 2019 foi de 0,8%, igual à do ano anterior e inferior à média nordestina e à média nacional. A taxa de abandono do Ensino Médio do Estado de Pernambuco no ano de 2019 (1,5%) foi a menor comparada com as outras Unidades da Federação, mas representa um acréscimo em relação à do ano anterior (1,2%). Registra-se que as taxas de abandono de 2019 foram inferiores à média da Região Nordeste e à média nacional (item 6.5.5 c).

## 6. GESTÃO DA SAÚDE

A **auditoria** (item 7 do Relatório de Auditoria) informa que a estrutura orgânica do Estado de Pernambuco, no tocante à Saúde, é definida pela existência de uma Secretaria de Estado, com 12 (doze) unidades administrativas dentro do território, denominadas Gerências Regionais de Saúde-GERES.

A rede hospitalar pública do estado vinculada ao SUS era constituída por 324 unidades hospitalares. De acordo com a equipe técnica, havia 12 (doze) hospitais que adotaram modelo de gestão via Organizações Sociais, com contratos de gestão vigentes ao final do exercício de 2019.

A gestão das Unidades de Pronto Atendimento foi submetida às Organizações Sociais, existindo, ao final de 2019, 15 (quinze) UPAs em funcionamento no estado.

Da mesma forma, a gestão das Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada também foi submetida a Organizações Sociais, existindo 11 UPAs em funcionamento no estado ao final do exercício de 2019.

Quanto à aplicação de recursos na área da Saúde, o art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 determinou aos Estados a aplicação de, pelo menos, 12% das suas receitas de impostos (incluindo transferências de impostos recebidas da União e excluindo as transferências para Municípios) em ações e serviços públicos de saúde.

No demonstrativo editado pelo Governo do Estado, registrou-se que foi aplicado em Saúde pelo Estado, no ano de 2019, o montante de R\$ 3.312.532.777,57, importância equivalente a 14,96% das receitas em questão. Assim, a equipe de **auditoria** concluiu pelo cumprimento do limite percentual exigido pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, art. 6º.

## 7. GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A equipe de **auditoria** sintetizou, no item 14.1 do Relatório (p. 514-516) os achados decorrentes da supracitada análise, dentre os quais destaco as que seguem.

A **auditoria** destaca que a despesa relacionada à jornada extra segurança – militar, que em 2019 foi de R\$ 69,97 milhões, vem sendo classificada no grupo 3 - Outras Despesas Correntes, e no elemento de despesa 3.3.90.15, Diárias - Militar. Entretanto, não se trata de pagamento de diárias para fins de custeio de pousada ou alimentação, mas sim de desembolso em virtude de uma jornada suplementar de trabalho, conforme consta no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999, que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Portanto, tais despesas referem-se a gastos com pessoal e encargos, e devem ser classificadas no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais (item 8.2.)

Em **defesa**, o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria da Fazenda informa (doc. 63), informou que passou a computar, a partir do 3º quadrimestre de 2022, o pagamento da referida despesa no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais, tal como determinado no Relatório de Auditoria Especial TCE-PE nº 1606339-9 (Prestação de Contas de 2018).

Segundo a **auditoria**, é bastante elevado o número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco. Em 2016, foram registrados 31.531 casos e, em 2019 este número chegou a 42.598. Na capital, os números de casos de violência contra a mulher saltaram de 8.518 casos, em 2016, para 10.642, em 2019. No interior do estado, vê-se uma elevação muito grande neste intervalo de quatro anos, tendo sido registrados 14.446 casos em 2016, e 21.317 casos em 2019, o que corresponde a um aumento de 47,56% (item 8.5).

Neste achado, a defesa discorre que, embora os números de registro de casos de Violência Doméstica e Familiar tenham aumentado nos últimos anos, os dados de Crimes Violentos, Letais e Intencionais (CVLI) de mulheres e de Femicídio mostraram significativa redução, o que demonstra que, apesar do aumento no quantitativo de denúncias, o Estado vem conseguindo atuar de forma eficaz na redução da violência contra a mulher. A exceção foi o ano de 2020 por conta da pandemia de COVID-19. O Governo do Estado entende que os casos de Violência Doméstica e Familiar são subnotificados, tendo em vista que parte das vítimas não denuncia o agressor e nem procura ajuda nos organismos de proteção à mulher. Além disso, o Estado vem adotando medidas no sentido de aumentar o quantitativo de denúncias nos órgãos competentes quanto para aumentar o acesso das vítimas aos organismos de proteção.

## **8. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO**

O Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco foi criado pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com o objetivo de adequar a concessão e o pagamento dos benefícios de natureza previdenciária às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98 e pela Lei Federal nº 9.717/98.

Apesar de a LC estadual nº 28/2000 prever a criação de um fundo previdenciário submetido a regime de capitalização (o FUNAPREV) e destinado a servidores que viessem a ser empossados a partir de uma determinada data de corte futura, o único fundo previdenciário vinculado ao regime próprio de previdência dos servidores públicos de Pernambuco que teve operação entre 2000 e março/2020 foi o FUNAFIN (Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco), submetido a regime financeiro de repartição.

Ao final do exercício de 2019, sobreveio a Lei Complementar 423, de 23/12/2019, a qual estabeleceu um marco temporal para o início da segregação de massas previdenciárias no âmbito do Estado de Pernambuco, o que resultou na efetiva implantação do FUNAPREV (Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco) a partir do dia 01/04/2020. Além disso, a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 modificou as Leis Complementares Estaduais nº 28/2000 e 257/2013, promovendo, em especial, alterações nas alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores do estado, assim como a limitação do valor dos proventos para quem ingressar no serviço público a partir o dia 01/04/2020 (data de corte), limitando-os ao teto dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social. De tal sorte, tem-se que, desde a referida data, passaram a existir dois fundos previdenciários vinculados à entidade FUNAPE: o FUNAFIN (atrelado ao regime previdenciário antigo) e o FUNAPREV, que inaugurou nova massa previdenciária em Pernambuco, segregada daquela vinculada ao FUNAFIN, com data de corte a partir de 01/04/2020.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco – período de referência janeiro a dezembro de 2019, registra um resultado previdenciário negativo no valor de R\$ 3,039 bilhões (item 9.2.1 do Relatório de Auditoria), significando que

as receitas previdenciárias arrecadadas no exercício foram insuficientes ao pagamento do total da folha de inativos e pensionistas no mesmo período. Assim, o Estado de Pernambuco viu-se obrigado a utilizar recursos de outras fontes para a cobertura da diferença, caso contrário, teria incorrido em inadimplência no pagamento da folha.

A veiculação de um valor como cobertura de insuficiência do sistema previdenciário de R\$ 2,833 bilhões, que é cerca de R\$ 200 milhões abaixo do resultado previdenciário (que foi de R\$ 3,039 bilhões) sugere, inclusive, que o estado pode ter se validado de recursos extraorçamentários para cumprir na integralidade sua folha de inativos e pensionistas.

O Resultado Previdenciário negativo de R\$ 3,039 bilhões foi superior em 16,8% ao verificado no exercício anterior (2018), quando o saldo também foi negativo, em R\$ 2,602 bilhões, embora menos sofrível do que o projetado para o exercício de 2019 na avaliação atuarial, segundo a qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 3,758 bilhões.

Com relação à análise atuarial, o exercício de 2019 contempla avaliações atuariais apartadas para servidores civis e militares, prática iniciada a partir do exercício de 2018.

Assim, o Balanço Atuarial de 2019 foi segmentado em duas peças, cada qual reservada aos grupamentos civis e militares, restando ao analista a consolidação dos dados quando deseja apurar o valor total atribuído ao FUNAFIN em seu todo. Quanto ao FUNAPREV, até o encerramento do exercício de 2019 não havia servidor a ele vinculado, sendo os primeiros filiados a partir de abril/2020.

O Balanço atuarial do RPPS/PE, em 31/12/2019, consolidado com as informações das duas peças de avaliação (civis e militares), registrou um deficit atuarial (nos próximos 75 anos) trazido a valor presente de R\$ 92,307 bilhões, que representa a diferença entre o Passivo Atuarial (valor presente necessário para fazer face às aposentadorias e pensões concedidas e a conceder) e o Valor Presente das Contribuições Previdenciárias (incluindo a compensação financeira).

Quando comparado ao Balanço Atuarial do ano anterior, observa-se que o Balanço de 2019 contempla uma redução expressiva de valor de deficit atuarial, pois o valor registrado no Balanço Atuarial de 2018 havia alcançado R\$ 247,58 bilhões. Entretanto, isso ocorreu devido à diferença de critérios de mensuração aplicados entre os dois exercícios, conforme Portaria MF nº 464/2018, art. 26, inciso II, que autorizou a aplicação de taxas de desconto anuais para valores futuros trazidos a valor presente, enquanto a norma aplicada no exercício anterior impossibilitava a aplicação dessas taxas de juros para planos previdenciários submetidos a regime de repartição que não fossem dotados de ativos garantidores, como se configura o FUNAFIN na atualidade.

Conforme relata a **auditoria** (item 9.3.12 do Relatório de Auditoria), a Portaria MF nº 464/2018, apesar de autorizar a aplicação de descontos por ocasião do dimensionamento de montantes a valor presente, determinou que a avaliação expusesse o mesmo montante à parte, sem a aplicação desses juros. Assim, por

esse critério (idêntico ao adotado no exercício de 2018), o deficit atuarial verificado ao final do exercício de 2019 avançou para 303,03 bilhões para o período futuro de 75 anos. Ou seja, o deficit atuarial teria sofrido uma elevação de 22,4% em valores nominais e 17,56% de elevação efetiva (quando descontada a inflação do período).

Ainda de acordo com a Auditoria, foi verificado um aumento significativo no quantitativo de aposentação de servidores, provavelmente devido aos intensos movimentos legislativos dos últimos exercícios, com assuntos voltados à Reforma da Previdência, verificados desde 2016, pressionando os servidores que poderiam entrar em gozo de abono pecuniário a requererem aposentadoria. Em contrapartida, observou-se a ausência de reposição de servidores para compor o quadro de pessoal do estado.

O quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas do FUNAFIN), que representava 47,8% da população total de ativos, inativos e pensionistas em 2018, já representa 49,1% da população total de 196.217 pessoas vinculadas ao fundo previdenciário ao final de 2019.

As projeções das despesas e receitas previdenciárias evidenciam a situação de desequilíbrio (receitas menores que despesas), ao longo de todo o período projetado (2020/2094). No caso, são projetadas receitas com queda progressiva até 2094, bem como despesas crescentes até 2029 e posterior queda até exaurimento, após 2094. O ápice do deficit atuarial ocorreria em 2045, atingindo R\$ 7,134 bilhões.

Com a entrada em operação do FUNAPREV, a partir de 01/04/2020, a avaliação atuarial do estado, que até 2019 se limitou ao FUNAFIN, passa, a partir do final de 2020, a ser obtida pela junção desta com uma segunda avaliação: a do FUNAPREV. Assim, os dados de R\$ 303,03 bilhões (deficit atuarial sem taxa de desconto a valor presente) e R\$ 92,307 (com taxa de desconto), na prática, são sujeitos a relativização.

No caso, o FUNAPREV tenderá a ser superavitário em um primeiro momento, diante da previsão de despesas previdenciárias inferiores às receitas para o novo grupamento de servidores. Logo, quando o resultado provavelmente superavitário do FUNAPREV, após sua implementação, for consolidado ao deficitário do FUNAFIN, haverá uma compensação aritmética, embora deva ocorrer em volume discreto nos primeiros exercícios.

A equipe técnica conclui que o novo modelo adotado, autorizado pela Portaria MF nº 464/2018, tenderá a mostrar coerência em números a partir dos próximos exercícios, com a consolidação do FUNAPREV, bem como quando houver margem de aplicação de ajustes proporcionais, pelo atuário, quanto a valores muito distantes da realidade frente aos historicamente observados.

O Governo do Estado, por sua vez, informa que os dados apresentados pela equipe técnica estão de acordo com os dados da Avaliação Atuarial, destacando que a elevação do deficit atuarial estimado para os próximos 75 anos é compatível com a condição do RPPS/PE em 2019, com regime de financiamento

de repartição simples, cuja relação ativos/inativos apresenta trajetória descendente.

Enfatiza que a premissa de não reposição de participantes em planos financeiros decorre de previsão normativa inserta na Portaria MF nº 464/2018. A adoção da citada premissa e o fato de que os denominados “servidores iminentes de aposentadoria” têm retardado o momento de opção pela inatividade provocam uma diferença entre o valor projetado atuarialmente para o resultado previdenciário negativo e o que é efetivamente realizado.

Acrescenta que, a partir da implementação do Regime de Previdência Complementar-RPC, nos termos estipulados pela ECF 103/2019, fazendo adesão a plano de benefícios gerido por Entidade Fechada de Previdência Complementar-EFPC já existente, os servidores que ingressarem no serviço público estadual terão remuneração de contribuição ao FUNAPREV limitada ao teto do RGPS, sendo-lhes facultada a adesão ao RPC.

Por fim, quanto à adoção de medidas para a compensação de perdas iniciais advindas da segregação de massas, destaca que a progressividade das alíquotas de contribuição e a possibilidade de instituição de alíquotas extraordinárias vêm sendo questionadas judicialmente, sob a alegação de ofensa ao princípio do não confisco tributário, ausência de correlação entre a arrecadação com as alíquotas progressivas e os valores dos proventos a serem percebidos, bem como afronta ao princípio da capacidade contributiva, tendo sido objeto de cinco ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), que atualmente tramitam no STF.

## 9. TERCEIRO SETOR

No **Capítulo 10** do Relatório de Auditoria (doc. 33, p. 416-438), a **auditoria** pontuou as questões relacionadas à prestação de atividades públicas não exclusivas, tais como: saúde, educação, cultura, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento de tecnologias alternativas, dentre outras, por meio de entidades privadas, denominadas Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou Organizações Sociais de Saúde (OSS).

A equipe de auditoria sintetizou, no item 14.1 do Relatório (p. 518-520) os achados decorrentes da supracitada análise, dentre os quais destaco as que seguem.

Em 2019, a Secretaria de Saúde de Pernambuco, através da UG 530401 – Fundo Estadual de Saúde – FES, efetuou repasses financeiros para 09 (nove) Organizações Sociais de Saúde (OSS), uma entidade a menos quando comparado com o ano anterior, tendo em vista que a Fundação Altino Ventura deixou de administrar uma unidade de saúde no interior do estado (item 10.2.2).

De acordo com a **auditoria**, 04 (quatro) entidades que receberam repasses, em 2019, estavam com sua titulação, como Organização Social de Saúde, em vigor durante todo o exercício, e 05 (cinco) entidades renovaram sua titulação durante o exercício de 2019, com efeitos retroativos, a exceção da entidade

Hospital Tricentenário cujo decreto é do ano anterior, tendo sua titulação expirada em 05 de novembro de 2019. Mesmo assim, a entidade continuou recebendo repasses em novembro e dezembro de 2019 (item 10.2.2).

Em defesa, o Governo esclarece que todas unidades, titularizadas como OS, encontram-se devidamente atualizadas, conforme quadro apresentado e finaliza informando que está desenvolvendo, através da Secretaria de Administração com o apoio da Secretaria da Controladoria Geral do Estado, mecanismos de controle no monitoramento de atendimento dos prazos de requalificação e na concessão de pagamento das OS's.

## 10. TRANSPARÊNCIA

De acordo com o Relatório de **Auditoria**, no exercício de 2019, foram encontrados os achados que destaco a seguir, em relação à análise da transparência (fls. 520/521 do Relatório).

Foi verificada ausência de publicação de documentos, no Portal de Transparência de Pernambuco, que comprovem o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas (item 11.3).

A **defesa** alega que, no atinente a participação popular, o planejamento formal do Estado segue os princípios do Modelo de Gestão "Todos por Pernambuco", materializada na edição de seminários regionais de escuta popular e apresentação de resultados de gestão. Além disso, também teria sido desenvolvida uma plataforma digital para recolhimento de pleitos e propostas dos cidadãos.

Segundo o indicador Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), no último ciclo de avaliação (realizado entre 09/07/2018 e 14/11/2018), Pernambuco alcançou a nota de 9,4, ficando empatado com Santa Catarina em 4º lugar no ranking dos estados da federação. Entretanto, dentre os itens que o Estado de Pernambuco não atendeu na avaliação, está a publicação de dados sobre as obras públicas (transparência ativa) (item 11.2).

Também não foram evidenciadas informações no Portal de Transparência no que tange a obras públicas, especialmente quanto aos dados de licitações, contratos, objeto, suas datas de início e término, empresas contratadas, valores envolvidos e situação atualizada das respectivas obras, conforme exige a Lei de Acesso à Informação (item 11.4).

Neste achado, a **defesa**, sobre obras públicas, alega que um dificultador para disponibilização integral das informações sobre as obras públicas teria sido a ausência de um sistema informatizado específico, cujo desenvolvimento já teria sido determinado pelo Decreto nº 50.306/2021, sendo de responsabilidade da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado, e que o levantamento dos requisitos do sistema já teria sido iniciado, porém, a fim de evitar desperdício de recursos

públicos, o seu efetivo desenvolvimento só será feito após a análise do projeto de Lei Ordinária nº 001951/2021, em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

A **auditoria** também constatou que não foram encontrados no mesmo Portal dados a respeito das tomadas de contas encaminhadas à Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE), sendo disponibilizados apenas os resultados das auditorias do TCE-PE, quanto à implementação de suas recomendações às Unidades Gestoras estaduais (item 11.4).

Neste item, a **defesa** contra argumenta que as tomadas de contas são de competência do próprio Tribunal de Contas, cuja regulamentação encontra-se na Lei Orgânica desta Corte e na Resolução TC nº 36/2018, onde não há diretrizes sobre publicidade do processo ainda em andamento (não julgado pelo Tribunal). De mesmo modo, o Decreto Estadual nº 38.787/2012, que disciplina a publicação dos trabalhos de Auditoria Interna Governamental, dispõe que antes da publicação dos resultados finais das auditorias realizadas pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado, seria necessário conceder à unidade auditada a oportunidade de pronunciamento, e só após a observância do Manual de Orientação Técnica do Poder Executivo Estadual, por razões de segurança jurídica, é que seria feita a publicidade das informações.

Ainda sobre a transparência, a auditoria completou informando que, nos portais das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais das demais áreas constatou-se que, na maioria, não estão disponíveis todas as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012 (item 11.6).

Por fim, a **auditoria** discorreu que, repetindo a omissão verificada na Lei Orçamentária, o Portal de Transparência deixa de trazer quantificação de metas físicas nas ações onde é viável sua mensuração (item 11.7).

A defesa, em defesa final sobre a temática de transparência, alegou que quanto à Resolução TC nº 58/2019, que prevê o acompanhamento das organizações sociais de saúde atuantes no âmbito do Poder Executivo Estadual a responsabilidade é da própria Secretaria Estadual de Saúde, mas que a ARPE teria realizado ação de fiscalização com o objetivo de verificar se as informações publicadas nos websites institucionais das OS e OSCIP estariam em conformidade com os dispositivos da Lei de Acesso à Informação, e que tal fiscalização continuará sendo feita. Além disso, medidas estariam sendo postas em prática.

## **11. Monitoramento das Recomendações do TCE**

Segundo a **auditoria**, foi possível observar que, com base exclusivamente nas informações fornecidas no Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações emitidas pelo TCE/PE, contido na prestação de contas do exercício ora em análise, que o Governo do Estado vem envidando esforços para implementar as recomendações exaradas por este Tribunal, mas ainda há necessidade de avanços, tendo em vista que significativa parte de tais

recomendações ainda estão em fase de implementação, ou seja implementadas de forma parcial.

### **É o relatório.**

## **VOTO**

Senhores Conselheiros, Senhor Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Senhor Procurador Geral do Estado de Pernambuco, servidores do Tribunal, advogados e demais autoridades que nos assistem.

Da análise dos apontamentos da equipe de auditoria de contas de governo do estado de Pernambuco, exercício 2019, conjugadas com as justificativas e contrarrazões do Governo do Estado, verifico que, de uma forma geral, o estado esclareceu e/ou apresentou alternativas e soluções para grande parte dos achados, porém àqueles que mereçam ajustes e/ou esforços futuros, remeto-os aos itens das recomendações, apresentadas ao final do presente Parecer Prévio.

Ante ao exposto, entendo pelo encaminhado do voto pela **REGULARIDADE** das contas.

### **VOTO pelo que segue:**

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

**CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria (doc. 33) e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco (doc. 44), bem com a Nota Técnica (doc. 61);

**CONSIDERANDO** que as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2019 foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo Estadual no prazo e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;

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

**CONSIDERANDO** que foram observados os limites de endividamento e de despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em todos os quadrimestres do exercício de 2019;

**CONSIDERANDO** que, além do atendimento a outros limites, houve a observância dos limites constitucionais para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigos 198, § 2º, e 212, *caput*, da CRFB/88);

**CONSIDERANDO** que as recomendações proferidas por esta Corte de Contas no âmbito dos processos de prestação de contas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018 vêm sendo paulatinamente implementadas, evidenciando o interesse na melhoria da gestão pública estadual em suas várias dimensões, mas que ainda restam algumas desconformidades passíveis de ajustes, consignados no Relatório de Auditoria e que devem ser objeto de novas recomendações;

**CONSIDERANDO** o disposto na Constituição Federal, artigos 71, inciso I, e 75; na Constituição Estadual, artigo 30, inciso I, e na Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) artigos 2º, inciso I, e 24;

**PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA:**

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

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a **aprovação** das contas do(a) Sr(a). PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA, relativas ao exercício financeiro de 2019.

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

1. Informar, quando da edição de créditos especiais, na própria lei de abertura dos referidos créditos, os produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, assim como fazer referência aos objetivos estratégicos a que estejam vinculados, em como a definição de serem prioritários ou não.
2. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam os produtos possam ser agregados.
3. Criar, na medida do possível, indicadores de programas que possam ser monitorados, com vistas a dar à Administração Estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como oferecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos.

4. Excluir dos projetos de Lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do Anexo de Metas Fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.
5. Incluir a quantificação das metas físicas, passíveis de mensuração, nas ações previstas na LOA.
6. Publicar todos os programas beneficiados com renúncia de receita de ICMS na LDO, bem como dar transparência a tais valores no Portal de Transparência do Governo de Pernambuco.
7. Não aplicar tratamento orçamentário às transferências meramente financeiras realizadas entre UGs estaduais submetidas ao Orçamento Fiscal, a exemplo das efetuadas pela SAD para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente a extinta COHAB.
8. Reconhecer como despesa orçamentária do exercício todo e qualquer evento de bens recebidos e serviços tomados pelo estado (exclusive fatos extraorçamentários) que se revelem concluídos até o final do exercício, inscrevendo-a em Restos a Pagar no caso da impossibilidade de seu pagamento até o encerramento do exercício. Deixar para processamento como DEA do exercício seguinte tão somente os eventos não concluídos até então (bens/serviços pendentes de recebimento).
9. Garantir que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que não sejam consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB.
10. Direcionar esforços para melhor distribuir leitos e equipamentos hospitalares nas regiões de saúde do Estado de Pernambuco e visando cumprir, no que tange à quantidade de equipamentos, os valores de referência dos “Parâmetros SUS”.
11. Oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns localizadas em municípios que ainda não dispõe de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.
12. Criar indicadores de avaliação no Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco com definição de meta, a fim de que se possa monitorar e reduzir o número de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

13. Observar a renovação tempestiva da titulação das Organizações Sociais de Saúde, bem como das Organizações Sociais das demais áreas, como requisito para realização de repasses financeiros, evitando expedição de decretos de renovação com efeitos retroativos.
14. Incluir no Portal de Transparência documentos que comprovem a participação da população na construção do planejamento e plano de governo, no caso de sua ocorrência.
15. Divulgar no Portal de Transparência informações detalhadas acerca das obras públicas, conforme estabelece o art. 8º, § 1º, inciso V da Lei Federal nº 12.527/2011 e art. 7º, § 3º, inciso II do Decreto Estadual nº 38.787/12 da Lei de Acesso à Informação.
16. Aprimorar a acessibilidade das informações no Portal de Transparência e no Portal dos Dados Abertos para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais.
17. Exigir das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais demais áreas contratadas pelo estado a observância do princípio da transparência pública, conforme Lei de Acesso à Informação, no sentido de disponibilizar em tempo real, por meio de seus respectivos sítios eletrônicos, as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012.

**É o voto.**

## ANEXO ÚNICO

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal /88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	25,00 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494 /2007, Art.22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	80,69 %	Sim
Educação	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício	Lei Federal 11.494 /2007, §2º do artigo 21.	Receitas recebidas pelo FUNDEB	Máximo 5,00 %	2,00 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 49,00 %	46,91 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal consolidada do Governo do Estado	Lei Complementar nº 101/2000	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 60,00 %	56,11 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 200,00 %	52,32 %	Sim
Dívida	ARO - Antecipação de Receita Orçamentária	Limites LRF /Resolução do Senado 43/2001	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 7,00 %	0,00 %	Sim
Dívida	Operações de crédito externas e internas	art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 16,00 %	1,51 %	Sim
Dívida	Garantias	Limites LRF e Resolução do Senado Federal 43 /2001.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 22,00 %	0,00 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (estadual)	Art. 6º da Lei Complementar 141 /2012.	Receita de impostos, incluindo as transferências nas ações e serviços públicos de saúde.	Mínimo 12,00 %	14,96 %	Sim