

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROCESSO TCE-PE N° 19100416-9

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Governo do Estado de Pernambuco

INTERESSADOS:

DÉCIO JOSÉ PADILHA DA CRUZ

ERIKA GOMES LACET

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 2014, 2015 e 2016 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 enseja encaminhamento pela aprovação.

RELATÓRIO DO VOTO

Tratam os autos da **Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco**, referente ao exercício financeiro de 2018, que foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício nº 145/2019-GG/PE, datado de 01 de abril de 2019.

Enviada dentro, portanto, do prazo regulamentar de 60 dias, após a abertura da sessão legislativa, em cumprimento à exigência contida no artigo 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 30/2007.

A Presidência da Assembleia Legislativa encaminhou a referida prestação de contas a este Tribunal por meio do sistema e-TCEPE, na data de 28/05/2019, para fins de emissão de Parecer Prévio, através do Ofício ALEPE nº 163-A/2019, ocasião em que foi autuado o processo sob o número 19100416-9.

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.

Como bem exposto pela Auditoria, 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 Alan José de Moura Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Luís Fernando de Deus Baptista Barcellos, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Patrícia Lustosa Ventura Ribeiro, Raquel Alves de Moura, Riva Vasconcelos Santa Rosa e Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes, da

Gerência de Contas dos Poderes Estaduais – GEPE, os quais merecem ver registrado em ficha funcional a qualidade do trabalho desenvolvido.

Tal proficiente análise foi consolidada no Relatório de Auditoria anexado aos autos (doc. 66), abrangendo o escopo que a seguir sintetizo:

- No **primeiro capítulo**, a equipe contextualiza a **Conjuntura Socioeconômica** estadual e nacional, apresentando os principais indicadores econômicos e sociais do Estado de Pernambuco, comparando-os, quando aplicável, com os dos demais Estados da Federação e com os da União.
- No capítulo de **Gestão Administrativa**, apresenta-se a composição da estrutura administrativa do Poder Executivo no exercício de 2018; uma análise do quadro de pessoal permanente e temporário, quantificando e comparando as principais modificações ocorridas no exercício de 2018, em comparação ao exercício anterior; e, ao fim, um enfoque sobre a dinâmica evolutiva dos cargos efetivos e comissionados.
- Na **Gestão Orçamentária**, analisam-se os instrumentos de planejamento e orçamentação e a compatibilidade entre eles, verticalizando-se a análise das alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal e de Investimentos, como também os aspectos da execução orçamentária, notadamente o comportamento das principais receitas, das despesas mais relevantes e suas fontes de financiamento, com exceção daquelas que são vinculadas constitucionalmente, tais como as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações de saúde, que são analisadas em capítulos específicos.

Ainda nesse capítulo, destaca-se a análise das despesas com Publicidade e das transferências legais e voluntárias realizadas pelo Governo estadual aos seus Municípios, bem como aos Precatórios de responsabilidade do Estado.

- Com relação ao capítulo **Gestão Financeira e Patrimonial**, verifica-se o comportamento do fluxo e do resultado financeiro ao final do exercício, bem como do resultado patrimonial. Efetua-se a análise da representatividade dos saldos dos principais grupos de contas patrimoniais que integram o Balanço Patrimonial, em especial, da dívida ativa e da dívida consolidada do Estado, onde se observa se foram cumpridos os limites de endividamento e de pagamento definidos pelo Senado, como também os principais fatores que influenciaram o estoque da dívida, sua natureza e os principais credores.

Ainda nesse capítulo, destaca-se a análise dos Restos a Pagar inscritos ao final de 2018, conjugados com as Despesas de Exercícios Anteriores-DEA processadas no início do exercício subsequente de 2019.

- Já o capítulo de **Gestão Fiscal** a equipe técnica trata de verificar o cumprimento, pelo Estado, dos requisitos constantes da Lei de

Responsabilidade Fiscal, por meio da análise dos seus Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos seus Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

Destaca-se, assim, a análise do saldo das disponibilidades financeiras existentes ao final do exercício de 2018 em confronto com as obrigações de curto prazo; o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com as despesas de pessoal; a obediência, ou não, aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para operações de crédito, dívida consolidada e concessão de garantias e contragarantias.

Adicionalmente, a equipe efetuou a análise das parcerias público-privadas em vigor no exercício e o cumprimento das metas fiscais exigidas em razão do Programa de Readequação e Ajuste Fiscal celebrado perante a União em 1997 e ainda em vigor ao longo do exercício sob análise.

- No que tange aos capítulos de **Educação e Saúde**, analisa-se o cumprimento dos limites mínimos de aplicação da receita de impostos estabelecidos pela Constituição Federal, agregando-se informações complementares de forma a permitir uma visão mais ampla da gestão pública estadual nessas importantes áreas sociais.
- No capítulo **Segurança Pública** são trazidas informações acerca dos gastos efetuados nessa área, bem como indicadores acerca da criminalidade no Estado.
- No importante capítulo da **Previdência dos Servidores Públicos Estaduais**, trata-se da análise financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, com destaque para o Resultado Previdenciário do Exercício, a evolução do Resultado Previdenciário Anual em relação à RCL-2010/2018, as Projeções Atuariais das Receitas e Despesas Previdenciárias - 2019/2093 e o déficit atuarial trazido no Balanço atuarial mais recente do Estado.
- O capítulo do **Terceiro Setor** enfoca as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), abordando a qualificação e renovação da titulação dessas organizações, os repasses financeiros efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para essas organizações e a respectiva contabilização dos repasses.
- Relativamente ao capítulo de **Transparência**, faz-se uma análise sobre as informações públicas que estão presentes no Portal de Acesso à Informação e no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como são apresentadas as metodologias criadas pela Controladoria Geral da União – CGU e pelo Ministério Público Federal – MPF, para aferir a transparência pública das informações disponibilizadas, denominadas *Escala Brasil Transparente (EBT)* e o *Ranking Nacional de Transparência*, respectivamente.

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

- No capítulo seguinte, **Monitoramento das Recomendações**, são apresentadas as recomendações emanadas dos Pareceres Prévios referentes às prestações de contas dos exercícios de 2014, 2015 e 2016 e as respectivas ações e justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quando da Prestação de Contas do Governador – exercício 2018.
- Por fim, é apresentado o **Quadro Resumo do Cumprimento de Limites** legais e constitucionais que foram destacados ao longo do Relatório de Auditoria, bem como um capítulo que agrega os principais achados abordados no relatório e sugestões de recomendações como proposta de encaminhamentos.

De acordo com o regramento constitucional e legal que disciplina a matéria em apreço (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 cânones do devido processo legal, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado foi notificado (docs. 67-68) e, juntamente com os seus Secretários de Administração, de Planejamento e Gestão, da Controladoria Geral do Estado e da Fazenda, apresentou tempestivamente, defesa escrita (doc. 79).

Desse modo, peço-lhes vênias para, ainda que de maneira sintética, destacar os achados mais relevantes mencionados no Relatório de Auditoria, em cotejo com as razões e justificativas apresentadas pelo Governo do Estado (doc. 79), expressando, na sequência, meu entendimento sobre cada item analisado.

1. CONJUNTURA ECONÔMICA

O Relatório apresenta, inicialmente, uma análise da conjuntura econômica servindo-se de indicadores econômicos e sociais, contextualizando a posição do

Estado de Pernambuco frente aos demais Estados da federação e ao Brasil. Destacam-se os pontos mais relevantes no cenário estadual:

1. Desde 2009 (com exceção do ano de 2016), a economia pernambucana tem apresentado um ritmo de crescimento superior ao da economia nacional. Com relação a 2018, enquanto o PIB do Brasil cresceu 1,1%, o crescimento do PIB pernambucano ficou 0,8 ponto percentual acima do nacional, crescendo 1,9%, e totalizando, em valores correntes, o valor de R\$ 182,8 bilhões em 2018. Tal crescimento, segundo a Agência CONDEPE/FIDEM, foi decorrente de crescimento de 2,0% na indústria, de 1,7% nos serviços e de 5,3% no setor agropecuário.
2. A balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado. Entretanto, pode-se observar, no período de 2015 a 2018, após redução significativa ocorrida em 2014, aumento das exportações e, no período de 2014 a 2016, redução significativa das importações. Entre 2017 e 2018 houve aumento significativo de importações, ficando bem distante a ocorrência de superávit. Em 2018 o déficit na balança comercial foi da ordem de US\$ 4,5 bilhões, superior ao de 2017, que foi da ordem de US\$ 3,7 bilhões, bem como superior ao de 2016 que foi de aproximadamente US\$ 3 bilhões.
3. No que se refere à inflação, a Região Metropolitana do Recife - RMR apresentou um IPCA de 2,84% em 2018, bem inferior ao índice de 3,31% apurado em 2017, bem como alcançou o menor índice em 2018, dentre todas as pesquisadas, quando havia alcançado o quinto maior índice em 2017.

Na série histórica (2009 a 2018), retratada pelo gráfico à página 20 do Relatório de Auditoria, o pico da inflação medida pelo IPCA ocorreu em 2015 tanto para o Brasil, apresentando taxa de 10,67%, quanto para a RMR, apresentando taxa de 10,15%. O aumento crescente de tal índice (IPCA) na RMR, registrado desde 2009, embora tenha sido interrompido em 2014, foi retomado de forma significativa em 2015 e a partir de 2016 começou a recuar, tanto que em 2018 o IPCA na RMR, de 2,84%, segue tendência de queda, ficando inclusive abaixo da inflação nacional, a qual chegou a 3,75%, ao contrário dos dois exercícios anteriores quando superou a inflação nacional.

4. Quanto ao mercado de trabalho, de acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Brasil apresentou saldo positivo de 529.554 quanto à geração de empregos formais no ano de 2018, ou seja, houve mais admissões do que desligamentos. Nesse mesmo ano, a Região Nordeste foi responsável pelo ganho de 80.639 empregos formais, dos quais Pernambuco foi responsável por um ganho de 2.023 de tais empregos. No período de 2009 a 2012, a taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco foi superior à taxa nacional e, a partir de 2013, tal taxa passou a ser

inferior à do Brasil e a do Nordeste, chegando em 2015 a uma taxa negativa de -6,43%.

Importa registrar que a partir de 2010 as taxas de Pernambuco, do Nordeste e do Brasil apresentaram declínio contínuo, chegando em 2015 com os menores valores da série histórica. Entretanto, em 2016 e 2017 houve uma recuperação de Pernambuco, ainda abaixo da taxa brasileira. Em 2018, embora tenha crescido, não acompanhou o mesmo desempenho do Nordeste e do Brasil, ocupando o Estado a 23ª posição no ranking nacional, piorando sua posição em relação a 2017, quando ocupou a 22ª posição.

5. A respeito da taxa de desocupação, conforme indicadores obtidos pela PNAD Contínua, fez-se um comparativo entre as taxas de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade das Regiões Metropolitanas, incluindo a RIDE, no período entre 2012 e 2018. Da análise de tais dados, observou-se que a taxa de desocupação da Região Metropolitana do Recife - RMR esteve em trajetória de queda entre 2012 e 2015, mas se agravou significativamente em 2016 e 2017, apresentando leve queda em 2018.

Quando se compara a taxa de desocupação da RMR (18,3%) com o das demais Regiões, no exercício de 2018, observa-se que esta obteve o 4º pior resultado. Pernambuco apresentou o quarto pior desempenho do país (16,7%), melhor apenas que o Alagoas (17,0%), Bahia (17,0%) e Amapá (20,2%), no exercício de 2018.

6. Por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2018, também realizada pelo IBGE, foi obtido o Rendimento médio real de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas e com rendimento de trabalho, por Região Metropolitana e Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento, ano 2018: a Região Metropolitana do Recife apresentou o 13º maior rendimento médio real, dentre as 21 (vinte e uma) Regiões Metropolitanas pesquisadas, enquanto apresentava o 15º maior rendimento médio real em 2017 e, considerando a Região Nordeste, ficou abaixo das Regiões Metropolitanas de Aracaju, João Pessoa e Salvador.

Pernambuco não está bem posicionado no ranking nacional, ocupando a 17ª posição, apesar de ter melhorado 01 (uma) posição em relação a 2017, com rendimento médio real em 2018 (R\$ 1.707,00), o qual foi superior ao de 2017 (R\$.1.667,25), ficando em 2018 abaixo da média nacional (R\$ 2.243,00) e de diversas unidades da federação, porém superior aos demais estados do Nordeste.

7. Por fim, quanto ao item Saneamento, a auditoria destaca que:

i. O atendimento urbano de água (relativo à população urbana), medido pelo Ministério das Cidades, aponta que o desempenho de Pernambuco, no exercício de 2017 (ano dos últimos dados disponíveis), foi de 90,56%, ficando na 19ª posição de um total de 27 UFs, incluindo o DF.

ii. Os dados do Ministério das Cidades do exercício de 2017, referentes ao Índice de atendimento total de água (relativo ao total de população) demonstraram que Pernambuco apresentou desempenho baixo (79,13%), em relação às demais UFs brasileiras, figurando na 17ª posição e com relação aos demais estados nordestinos, ficou abaixo de Sergipe e Bahia.

iii. Com relação ao Índice de perdas na distribuição de água, no exercício de 2017, observou-se que Pernambuco ocupou a 21ª posição no ranking nacional, apresentando 52,01% de perdas em relação ao total de água distribuída, representando uma das mais altas do país.

iv. O Índice de Atendimento Urbano de Esgoto do estado de Pernambucano, com dados relativos ao período de 2014 a 2017, considerando a população urbana atendida, disponível no *site* da COMPEA, explicita baixa cobertura de rede de esgoto para as áreas urbanas no Estado de Pernambuco, fechando o exercício de 2017 com o percentual de 25,46%. Porém, no Ministério das Cidades esse Índice é apresentado com o percentual de 32,49%, para o mesmo período, considerando os municípios com água.

v. Quando se observa o Índice de atendimento total de esgoto referido aos municípios com água, medido pelo Ministério das Cidades, Pernambuco embora tenha melhorado quatro posições no ranking nacional, não apresenta ainda desempenho positivo, ocupando a 14ª posição dentre todos os estados brasileiros e Distrito Federal, com o percentual de 27,73% no exercício de 2017.

Nas contrarrazões apresentadas pelo Governo do Estado de Pernambuco, não há registros sobre os itens acima mencionados, posto que a peça de defesa se ateve a apresentar alegações a respeito dos achados contidos no **item 14.1 do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador – Exercício 2018**, a serem analisados a seguir.

2. GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Ao final do exercício de 2018, o quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 91.730 servidores ocupantes de cargos efetivos, 2.570 comissionados, 7.039 empregados públicos, além de 21.864 contratados temporários, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Administração.

Com relação à Gestão Administrativa (**Capítulo 2 do Relatório Técnico**, doc. 66, p. 37-50, e **item 14.1**, p. 516), a equipe técnica aponta alguns pontos relevantes, dos quais entendo merecer destaque os seguintes:

- O quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos em 31/12/2018 (91.730 servidores) apresentou um decréscimo de 469 servidores frente ao quantitativo existente ao final de 2017 (92.491). Em relação aos empregados públicos, o quantitativo apresentou decréscimo de 6,64%.
- Já quanto ao quantitativo de temporários, passou de 21.613 em 31/12/2017 para 21.864 em 31/12/2018, apresentando acréscimo de 251 temporários, correspondente a 1,16% do quantitativo existente ao final de 2017.
- O mesmo aconteceu com o quantitativo de servidores comissionados, passando de 2.556, ao final de 2017, para 2.570 em 31/12/2018 - aumento de 0,54%. Desse total, 2.235 (86,96%) não possui vínculo com a administração pública.
- Em 2018, foram admitidos mais servidores (3.948) do que aposentadorias concedidas (3.648).
- 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 84,29% dos cerca de 45.000 cargos vagos no Estado, a saber: Secretaria de Educação (19.718), Polícia Militar (7.317), Secretaria de Defesa Social (6.014), Secretaria de Saúde (2.976) e Corpo de Bombeiro (2.207). Ressalta-se que, no período de 2014 a 2018, o quantitativo de cargos vagos aumentou 14,87%, passando de 39.484 em 31/12/2014 para 45.357 em 31/12/2018.
- A maior parte dos contratos temporários é localizada na Secretaria de Educação, onde há 16.303 contratados temporariamente. Por outro lado, esta Secretaria abriga o maior quantitativo de cargos vagos no Estado, 19.718.

O Governo do Estado, nas suas contrarrazões acerca da Gestão Administrativa, esclarece que (doc. 79):

- Sobre **cargos vagos na Secretaria de Educação e Esportes (SEE)**, esclarece que *“tal quantitativo se pauta apenas na comparação pura e simples entre o número de cargos criados por lei e os cargos efetivamente ocupados por servidores públicos estaduais na SEE”* e *“o aparente excesso de cargos não se reflete na prática, não sendo condizente com a realidade fática da SEE”*. Ao contrário disso, *“a Rede Estadual de Educação encontra-se cada vez mais enxuta e eficiente, sem comprometimento da prestação dos serviços de qualidade à população”*.
- Informa a defesa que o início da implementação da Política de Redimensionamento de Pessoal adotada pela SEE, que desde 2015 até os dias atuais, vem permitindo a otimização da alocação dos recursos humanos disponíveis, bem como o consequente aumento da eficiência da Rede. Tal política *“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.

- O aperfeiçoamento da ação acima mencionada *“segue através da implementação de outros critérios previstos para composição do índice de eficiência gerencial, previstos na 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”*.
- Com relação às **contratações temporárias**, a defesa remete-se às contrarrazões referentes aos achados no item de Educação – Achado nº 61: *“As contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2018 representaram 80,71% do total de professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações”*.
- Registra a defesa que houve “gradativa e constante redução deste quantitativo ao longo dos últimos 05 (cinco) anos. Tal diminuição apresentada através da evolução estatística do número de contratos temporários decorre de diversos esforços da SEE voltados ao alcance desse resultado (...)”. Explica que, 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, o presente tema no Estado de Pernambuco está regido pela Lei Estadual nº 14.547 /2011, não se identificando em tal ordenamento a existência de limites específicos para o quantitativo de docentes dessa natureza. Entretanto, *“se encontra em tramitação junto à Secretaria de Administração do Estado (SAD) proposta de alteração da lei estadual, no sentido de promover diversas atualizações necessárias, dentre elas, a incorporação de limite determinado de docentes advindos de contratações temporárias”*.

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A respeito da gestão orçamentária, o Relatório Técnico (**Capítulo 3**, doc. 66, p. 51-137; **Capítulo 14**, p. 516-520) discorre proficientemente sobre cada um dos instrumentos de planejamento governamental: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, conforme resumo abaixo:

- a. **Plano Plurianual – PPA**, para o quadriênio 2016-2019, foi instituído pela Lei nº 16.274, de 26 de dezembro de 2017. Informa a equipe técnica que:
 - Ao longo do exercício de 2018 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais, entretanto, tais alterações não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, tampouco aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.

- Os créditos suplementares, quando do ato legal de abertura, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano.
- Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação.
- O PPA 2016 - 2019 ainda não apresenta indicadores de programas, o que impossibilita a mensuração da efetividade de cada um deles. Por isso, o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas.

b. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.** A Lei nº 16.148, de 20 de setembro de 2017, estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2018. A equipe técnica constatou que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Em relação ao seu conteúdo, no Relatório Técnico foram destacados os seguintes pontos:

- O artigo 39 da LDO trata das alterações ao PPA, realizadas por meio da abertura de créditos adicionais. Observou-se, a exemplo de anos anteriores, que o parágrafo único 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 do TCE-PE.
- Entretanto, o citado dispositivo determina que tais modificações sejam realizadas diretamente no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual, não havendo determinação para que conste na própria norma, fato necessário a uma maior transparência.
- Os riscos fiscais previstos, para 2018, foram detalhados no Anexo II da LDO e estimados em R\$ 1.435.800,00, no entanto, o referido anexo (parte reservada às demandas judiciais) não contempla valores referentes às demandas previdenciárias que estão sendo discutidas no judiciário.
- 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. Contudo, a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2018, assim como em exercícios anteriores.
- O valor do Resultado Nominal de 2018, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2018, foi de R\$ 206.170,15, divergente do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Anexo - define como sendo a diferença entre saldo da Dívida Fiscal Líquida em 31 de dezembro de cada ano e 31 de dezembro do ano anterior. No caso do exercício de 2018, tal valor deveria ser R\$ 1.045.457,30 negativos.

c. **Lei Orçamentária Anual – LOA.** A tramitação do projeto da Lei Orçamentária para 2018, Projeto de Lei nº 1.645/2017, seguiu os prazos estabelecidos pela Constituição Estadual (art. 124, § 1º, inciso IV), observando a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.

A Lei nº 16.275, de 26 de dezembro de 2017, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2018, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas.

No que se refere ao **Orçamento Anual e sua execução, créditos adicionais e renúncia de receitas, a equipe de Auditoria apresentou, de forma resumida, os seguintes pontos relevantes:**

- O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado, posto que enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte.
- Foram verificados, em 2018, decretos de créditos suplementares com fontes de financiamento convênio, que trouxeram no seu preâmbulo a indicação de se tratar do disposto no inciso VI da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2018, ou seja, que não entrariam para o cálculo do limite previsto no inciso IV da referida lei por se tratar de convênios não previstos quando da elaboração da mesma.
- Observou-se que alguns decretos de abertura de créditos suplementares informam como fonte de recursos a de “excesso de arrecadação”, quando as fontes de recursos de fato observadas foram “operações de créditos” e “convênios”.
- O montante de R\$ 506.419.032,73 de renúncia de receita não constou no demonstrativo da LDO de 2018. Se este valor tivesse sido considerado, a renúncia de receita passaria de R\$ 1.982.180.700,00 para R\$ 2.488.599.732,73. O percentual de renúncia do ICMS de Pernambuco em relação à receita tributária estimada, em 2018, foi de 14,02%.
- O valor de R\$ 15.438.098,30 liquidado pela UG 120101 Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, referente à 2018NE000010, foi classificado como inversões financeiras, no elemento de despesa 4.5.91.65.68. 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, portanto, considerada uma classificação inadequada da movimentação financeira, que deveria ter sido procedida no âmbito do sistema extraorçamentário.
- No Anexo de Emendas Parlamentares da Lei Orçamentária Anual de 2018, permanecem ausentes os nomes dos parlamentares que propuseram cada uma das emendas, as subações utilizadas, individualizadas por parlamentar, e o valor total das emendas por parlamentar, informações essas que possibilitariam a verificação pelo Controle Externo da execução das emendas por eles propostas.

- Verificou-se no sistema e-Fisco/2018 que o valor inscrito em Restos a Pagar referente às emendas parlamentares não alcançaram os R\$ 34,07 milhões informados pela SEPLAG, tendo em vista que ocorreram anulações de empenhos referentes a emendas parlamentares ao final de 2018, por não terem sido liquidadas no decorrer do exercício.
- Inapropriada aplicação de R\$ 138.479.555,04 dos recursos do FECEP em ações/programas da área de saúde, e R\$ 17.919.277,79 no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, montantes esses que, juntos, representaram 62,54% do total aplicado, restando apenas o percentual de 37,46% para serem aplicados em ações de combate à pobreza.
- Verificou-se que 03 (três) entidades da Administração Indireta ultrapassaram o limite previsto para gastos com publicidade, em 2018: ADAGRO, CONDEPE-FIDEM e EMPETUR. Considerando-se, para a base de cálculo, além das receitas próprias, os valores de transferências financeiras recebidas, apenas a EMPETUR ultrapassou o limite legal de 1%.
- O Plano de pagamentos de precatórios do Governo do Estado, para o período de 2018 a 2024, conforme exigido pela Emenda Constitucional Federal no 94/2016 e com a aprovação da Emenda Constitucional Federal no 99/2017, não considerou em sua projeção os precatórios que ocorreram em 2017, no valor de R\$ 62.012.634,66, bem como as projeções dos novos precatórios que ocorrerão a cada exercício até o final do período.

Na sua peça de **defesa**, o Governo do Estado apresenta diversas alegações, dentre as quais destaco (doc. 79):

- Ainda não foi editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do Plano Plurianual (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 (LOA) 2012, deixaram de aparecer na LOA a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA.
- 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, encontrando-se tal adaptação em fase de formulação do escopo.
- O Governo do Estado, assim, tem trabalhado na melhoria do sistema para aproximar o planejamento da execução orçamentária. Atendendo às recomendações propostas pelo TCE, a SEPLAG vem envidando esforços no sentido de desenvolver um processo de gestão que possibilite a atualização/adequação das metas físicas ora alteradas por força das alterações orçamentárias. Na revisão do PPA 2016-2019, exercício de 2019, através de suas secretarias setoriais, sob coordenação da citada SEPLAG, continua empenhado em aperfeiçoar a metodologia de elaboração

/revisão do Plano, em especial as estruturas programáticas dos órgãos da administração pública estadual.

- Quanto à questão específica, levantada pelo TCE/PE de que “As metas das subações de uma mesma ação, por muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação”, informa-se que no processo de aprimoramento da metodologia de elaboração do Plano, a SEPLAG e órgãos setoriais continuam empenhados em melhorar as estruturas dos órgãos, a exemplo de alguns casos em que foram realizadas agregação de metas de uma mesma natureza, já demonstrados anteriormente ao Tribunal, como os casos da FUNASE, FES, SEE, FEAS e IPA.
- Sobre o cumprimento de metas existentes nas ações e subações, que não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas, o Governo defende que, frente à ausência da lei complementar que regulamente a matéria relacionada à elaboração e organização do Plano Plurianual, conforme preceitua o art. 165, § 9º, da Constituição da República, é possível perceber que a adoção de indicadores de Programa no PPA não é uma prática unanimemente adotada pelos diversos Entes da Federação. Contudo, o Estado de Pernambuco tem utilizado uma metodologia própria no que se refere à aferição de indicadores, sendo a atuação do Poder Executivo Estadual baseada no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, estabelecido por meio da Lei Complementar Estadual no 141/09 - a metodologia atualmente adotada pelo Estado atrela indicadores a cada programa do PPA por meio de sua vinculação aos objetivos estratégicos de Governo.
- Os indicadores estão associados aos Programas do PPA através dos objetivos estratégicos, amplamente divulgados, aos quais se somam os Relatórios periodicamente publicados, atendendo às recomendações propostas pelo Tribunal, na SEPLAG, durante o exercício de 2018. Como parte de um processo contínuo de desenvolvimento do modelo de gestão, no exercício de 2019, “foram realizados trabalhos para o aprimoramento dos indicadores para o novo Mapa da Estratégia (2020- 2023) e para o PPA 2020-2023, cujo Projeto já se encontra em votação na Egrégia Assembleia Legislativa”.
- O Governo evidencia que 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. 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.
- Com relação à LDO, a crítica do TCE consiste na não inserção, na parte reservada para demandas judiciais do anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, dos “valores referentes às demandas previdenciárias que estão sendo discutidas no judiciário”, recomendando “que sejam incluídos no anexo de riscos fiscais os valores atualizados das prováveis perdas judiciais em questões previdenciárias do ano em que o anexo faz referência”. Aduz a defesa que é inegável a importância do detalhamento dos riscos decorrentes de demandas judiciais no citado anexo, entretanto, é grande a pulverização das ações judiciais com impacto no âmbito previdenciário, inviabilizando a identificação do exercício exato da

ocorrência de eventual impacto financeiro para a FUNAPE. A despeito de tais dificuldades, o Poder Executivo, através da Procuradoria-Geral do Estado, continuará envidando esforços para aperfeiçoamento do cadastro dessas ações, de modo a que seja possível melhor detalhamento das possibilidades de perdas. Para tanto, foi recentemente enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar no 830/2019 (publicado no DOE do Poder Legislativo do dia 21/11/2019), alterando, dentre outros, o art. 17 da LC no 28/2000, atribuindo competência à PGE para controle do passivo judicial das ações propostas contra a FUNAPE e os fundos previdenciários.

- A PGE também “estudará a edição de ato infralegal nos moldes da Portaria nº 40/2015, da Advocacia-Geral da União, que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela AGU na prestação de informações sobre ações judiciais que possam representar riscos fiscais, prevendo grau de fixação dos riscos”.
- O Governo argumenta que a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, instituído pela Portaria STN nº 495/2017, que instruiu os demonstrativos fiscais do Estado em 2018, trouxe uma inovação em relação ao cálculo do Resultado Nominal do exercício, quando alterou a forma de cálculo e exibição do Resultado Nominal do exercício nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e, conseqüentemente, a forma de cálculo do referido Resultado no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Tal resultado passou a ser apurado tanto pelo critério “abaixo da linha” – único critério contemplado na Portaria anterior, válida em 2017 (MDF 7ª edição, Portaria nº 403/2016) - como pelo critério “acima da linha”.
- O Governo evidencia 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 com a necessidade de investimentos públicos considerados essenciais à infraestrutura. A Programação Piloto de Investimento (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituída por meio do Decreto Estadual no 33.714, de 30 de julho de 2009, referendado pelo art. 4º da LDO 2018.
- Foram adotadas as recomendações anteriores do TCE acerca da transparência das informações relativas ao PPI: a forma de apresentação dos valores foi alterada, obedecendo as diretrizes da União previstas nas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
- A respeito do **acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação**, 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*”; foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão em face, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto Estadual nº 42.587, de 19 de janeiro de 2016.
- Pondera-se no sentido de 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*”. O Poder Executivo também vem realizando esforço de redução das despesas discricionárias, com a criação de mecanismos de controle administrativo.

- Com relação aos **decretos de créditos suplementares com fontes de financiamento convênio**, que trouxeram no seu preâmbulo a indicação de se tratar do disposto no inciso VI da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2018, o Governo do Estado relata que *“apesar da inconsistência, apresentada pelo Tribunal, no cômputo dos decretos inseridos no inciso IV, os valores demonstrados pelo relatório, cerca de R\$ 70 milhões, mesmo que inseridos no cálculo, não ultrapassaria o limite disposto dos 20% de alterações orçamentárias”*, não impactando, em si, na autorização legislativa para abertura de créditos suplementares.
- Ainda assim, *“considerando o apontamento apresentado pelo TCE, o Governo do Estado atualmente só emite os decretos relativos a convênios dispostos no inciso VI, sem o cômputo no montante estabelecido no inciso IV, desde que observados os valores dispostos no “Demonstrativo de Convênios Previstos”, valores “a captar”*.
- Sobre alguns **decretos de abertura de créditos suplementares informando como fonte de recursos a de “excesso de arrecadação”**, quando as fontes de recursos de fato observadas foram **“operações de créditos” e “convênios”**, o Governo argumenta que, de acordo com o art. 43, da Lei Federal nº 4320/64, *“os créditos suplementares podem ser abertos pelas fontes de financiamento dispostas no rol da própria Lei. O fato citado pelo TCE, entende-se que é uma forma de interpretação diferente para os mesmos dispositivos legais”*.
- **Montante de R\$ 506.419.032,73 de renúncia de receita não constou no demonstrativo da LDO de 2018**: com relação à disponibilização de informações e dados sobre "Benefício Fiscais" no portal da transparência, em virtude do art. 165, § 6º, da Constituição Federal, alinhado ao ditame da Lei Federal de Acesso à Informação nº 12.527, a defesa informa que já foi solicitado à Secretaria da Fazenda (SEFAZ), via Ofício (Ofício nº 714/2019 - SCGE - SEC), *“o envio de dados de renúncia de receitas (incentivos fiscais), nos moldes acordados com esta Secretaria, para criação de um Painel a ser inserido no Portal da Transparência”*.
- O referido painel *“dará acesso ao cidadão a ter informações como segmento econômico, Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), estrutura (desenvolvimento) CNAE, nome do benefício (Ex. PRODEPE e outros), ano, mês, valor do benefício concedido p/ estrutura CNAE, com extração dos últimos 10 anos, mês a mês”*. Argumenta o Governo do Estado que *“o foco do demonstrativo são as renúncias estaduais que gerem impacto na curva histórica de realização das receitas tributárias (...)”*.
- **O valor de R\$ 15.438.098,30 liquidado pela UG 120101 Secretaria de Administração (SAD) em favor da PERPART, referente à 2018NE000010, foi classificado como inversões financeiras, no elemento de despesa 4.5.91.65.68**: *“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 Estaduais nº 14.628 de 18 de abril de 2012 e nº 16.406, de 27 de agosto de 2018.

- Informa o Governo que *“as transferências dos recursos da SAD para a PERPART, objetivando realizar os pagamentos das suas dívidas, vêm sendo registradas como inversões financeiras na UG 120101 – SAD em favor da PERPART, em função de economicidade por planejamento tributário, visando evitar tributação sobre os efeitos (VPA) de eventuais transferências financeiras”*.
- Sobre o **Anexo de Emendas Parlamentares da Lei Orçamentária Anual de 2018**, o Governo esclarece que *“conforme recomendação do TCE/PE, a SEPLAG irá estudar junto à gestão do sistema e-Fisco a agregação do parâmetro solicitado”*.
- **No sistema e-Fisco/2018 que o valor inscrito em Restos a Pagar referente às emendas parlamentares não alcançaram os R\$ 34,07 milhões informados pela SEPLAG:** *“em relação às emendas parlamentares, a informação da SEPLAG foi dada em resposta ao Ofício TCE GC 04/DCE/GEPE – Contas do Governo nº 22/2019, de 12 de agosto de 2019”,* levando-se *“em consideração não somente os saldos cadastrados em Restos a Pagar, que se limitam ao Restos a Pagar Processados, mas também aos saldos dos empenhos originais das emendas ainda não liquidados, independentemente do Exercício Financeiro. A demanda, à época, foi de que fosse informado ao Tribunal, dentre outras informações, o “saldo existente ao final do exercício a ser inscrito em restos a pagar”*”.
- **Inapropriada a aplicação de R\$ 138.479.555,04 dos recursos do FECEP em ações/programas da área de saúde, e R\$ 17.919.277,79 no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, juntos esses montantes representaram 62,54% do total aplicado:** o FECEP foi instituído através da Lei Estadual nº 12.523/2003, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, *“com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco”*.
- Almejando tal objetivo, o FECEP possui natureza multissetorial e a ampliação do rol de aplicação de recursos foi realizada com o intuito de fortalecer essa característica – ao *“prever expressamente no rol de aplicações do FECEP a cobertura de despesas, nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, a intenção foi de fortalecer o combate à pobreza e, portanto, guardar relação de afinidade com o propósito do Fundo”*.
- Relativamente à aplicação dos recursos no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack (na verdade, desde 2016 o nome da Atividade 4305 passou a ser “Implementação da Política Estadual sobre Drogas”), *“além de estar contido na previsão legal, pois pertence à função Assistência Social, possui finalidade aderente à alínea “e”, do § 1º, do Art. 2º, da Lei Estadual nº 12.523/2003, como se depreende da descrição contida na LOA 2018”*.

- **03 (três) entidades da Administração Indireta (ADAGRO, CONDEPE-FIDEM e EMPETUR) ultrapassaram o limite previsto para gastos com publicidade, em 2018:** o Tribunal de Contas de Pernambuco, no Processo nº 1402078-6, referente à prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco - exercício financeiro 2013, acatou a defesa do Estado relativo a não subordinação dos outros Poderes ao Executivo, havendo o mesmo pleito prosperado em 2014. Assim, não devem constar na apuração do limite legal os gastos com publicidade realizados pela Assembleia Legislativa (ALEPE), TCE-PE, Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) e Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE). Sugere-se que *“o Tribunal expeça provocação à Assembleia Legislativa com vistas a uma eventual revisão da Lei Estadual nº 12.746/2005, no interesse de definir, de forma expressa, limites percentuais específicos por Poder, conjugadas ainda as Unidades Gestoras a estes vinculadas, revendo o limite percentual a ser permitido ao Poder Executivo devido à segregação daqueles Poderes do cálculo”*.
- O valor, então, do limite para despesas com publicidade da Administração Direta do Poder Executivo no ano de 2018 foi de R\$ 223.178.773,63, considerando que tal limite legal, conforme disposto na retro mencionada Lei, correspondeu a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, atualizada pelo IPCA (3,74548%). Nesse sentido, como o volume com publicidade institucional em 2018 foi de 0,0677% da RCL do ano anterior, atualizada pelo IPCA, a meta imposta foi cumprida.
- Quanto à análise do cumprimento do limite de publicidade da Administração Indireta Dependente, do total de gastos com publicidade no valor de R\$ 7.382.416,54, o montante considerado para fins de cálculo do cumprimento do limite legal com publicidade em 2018 foi de R\$ 489.309,46 e, das 03 (três) entidades da Administração Indireta apresentadas no Relatório de Auditoria, ultrapassaram o limite previsto para gastos com publicidade apenas a ADAGRO e CONDEPE-FIDEM (limite de 1% com publicidade em relação ao definido na Lei Estadual nº 12.746/05). Para o Governo do Estado, se o Relatório de Auditoria informa que, ao considerar para a base de cálculo, além das receitas próprias, os valores de transferências financeiras recebidas, apenas a EMPETUR ultrapassaria o limite legal de 1% e nenhuma dessas três entidades extrapolaria tal limite com essa base de cálculo.
- Além disso, *“o TCE-PE considerou outras despesas de publicidade no cálculo, além daquelas com publicidade e propaganda institucional, em desconformidade com as exclusões que devem ser realizadas para o cômputo dos limites constantes nos incisos I, II e III, do art 3º, da Lei Estadual nº 12.746/2005”*.
- Resumindo, a Administração Direta do Poder Executivo do Estado figurou dentro do limite imposto de 1% e, na Administração Indireta Dependente, a EMPETUR está abaixo do limite, fazendo-se necessário, nos próximos exercícios, a realização de monitoramento periódico de tais despesas pelo Estado, junto às unidades da Administração Direta e Indireta Dependente do Poder Executivo, de modo a serem tomadas as medidas cabíveis e tempestivas para que não seja ultrapassado o limite legal de gastos com publicidade.

- **Plano de pagamentos de precatórios do Governo do Estado e utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais como fonte para quitação de precatórios:** o Governo informa que a preocupação externada no Relatório de Auditoria está direcionada à adoção de medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios ao final do período definido na EC nº 99/17, qual seja o exercício 2024.
- Segundo a defesa, *“o Governo do Estado considera, sim, os valores novos de precatórios inscritos em cada exercício, estando ciente da necessidade de atualização anual do estoque de precatórios a serem contemplados no plano de pagamentos apresentado ao Tribunal de Justiça”*. Esclarece, ainda, *“que o próprio Relatório da Coordenação de Controle Externo do TCE-PE (PROCESSO TC Nº 19100416-9 - EXERCÍCIO 2018) reconhece que os valores aportados no curso do exercício 2018 (totalizando R\$ 198.348.720,35) superaram o valor previsto originalmente no Plano de Pagamentos daquele ano, demonstrando o esforço do Estado em cumprir as exigências da EC nº 99/2017”*.
- No que concerne ao Achado nº 26 (**utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais como fonte para quitação de precatórios**), *“corrobora-se a afirmação de que a utilização de recursos oriundos de depósitos judiciais, tal como permitido pelo parágrafo §2º, do art. 101, do ADCT, representa um importante instrumento à disposição do Ente Público para fins de cumprimento do regime especial de pagamentos de precatórios”*, afirmando o Governo que *“o uso de depósitos judiciais ocorre em estrita observância à legislação vigente”*.

4. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Em relação a esta temática, o Relatório Técnico (**Capítulo 4**, doc. 66, p. 138-191; **item 14.1**, p. 520-522) apresenta análise, destacando-se os seguintes pontos:

- No exercício de 2018, o Balanço Financeiro do Estado informou um volume de receitas orçamentárias de R\$ 34,79 bilhões e de despesas orçamentárias de R\$ 34,76 bilhões, números que informam que teria havido um **superávit orçamentário no exercício de R\$ 33 milhões**. As **receitas orçamentárias contabilizadas no exercício foram superiores em 7,56% em relação ao ano anterior**, o que indica **crescimento real de 3,68%** frente a uma inflação de 3,7455% do período.
- Deve-se ressaltar que os valores acima estão inflados em R\$ 2,50 bilhões para receitas e em R\$ 2,47 bilhões pra despesas, em virtude da aplicação do caráter orçamentário a transferências financeiras internas no Governo para fins de cobertura do déficit previdenciário estadual.
- Esse lançamento é reconhecido nacionalmente como extraorçamentário, mas no Estado, por força de definição legal aplicada no inciso XV do art. 4º da LC Estadual nº 28/2000, tal lançamento é submetido ao processo de empenho. O superdimensionamento contábil de receitas e despesas

orçamentárias decorrentes do processamento da DOE como despesa orçamentária remanesce desde a LCE nº 28/2000, ao passo que a STN declarou como indevido o empenhamento da DOE (Dotação Orçamentária Específica) desde a Nota Técnica nº 633/2011.

- A auditoria entende como adequado a NT exarada pela STN, uma vez que a DOE não faz face a qualquer bem ou serviço prestado por unidade gestora estadual, não devendo ter caráter orçamentário.
- Em relação a receitas, tanto o orçamento quanto os balanços do Estado informam um volume de recursos obtidos de agentes externos superior ao que de fato se espera e se realiza. O TCE exarou em 30/06/2015 o Acórdão nº 938/2015 reconhecendo a aplicabilidade da norma estadual (admitindo processamento orçamentário), mas recomendando a adequação da norma estadual ao critério nacional. Tal recomendação permanece pendente de realização.

Na sua **peça de defesa** (doc. 79), o Governo do Estado aduz que:

- A não utilização de dotação orçamentária para cobertura de déficit financeiro do RPPS ainda não é um consenso nacional, pois além de Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul e Espírito Santo também se utilizam da execução orçamentária para cobrir o referido déficit, conforme informações colhidas pela equipe da Contadoria Geral do Estado (CGE) da SEFAZ.
- *“Apesar do Acórdão invocado pela equipe de auditoria ser datado de 2015, apenas agora, na análise da prestação de contas do exercício de 2018, é que se faz alusão ao mesmo, recomendando-se a alteração da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 e, a consequente exclusão de previsão orçamentária”.*
- A Contadoria Geral do Estado *“fez a implantação da forma sugerida ainda no exercício de 2015, antes da edição do referido Acórdão, no entanto, o Estado foi compelido a retornar à forma anterior em razão da provocação que a Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) fez ao TCE”.*
- Sugere-se, então, que a proposta de alteração da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 *“seja encaminhada no exercício de 2020, de forma a adequar o orçamento do Estado a partir dos exercícios seguintes e permitir que o Poder Executivo e a ALEPE passem a fazer o complemento para cobertura do respectivo déficit financeiro por meio de repasse financeiro e não mais por execução orçamentária”.*

A equipe de auditoria aponta também que:

- Foi inscrito em Restos a Pagar o montante de R\$ 1,315 bilhão (despesas orçamentárias que não chegaram a completar, no exercício de 2018, o estágio do pagamento), ao qual se juntaram outros R\$ 345,9 milhões provenientes de exercícios anteriores (que culminaram reinscritos como Restos a Pagar ao final de 2018).
- O total de estoque de Restos a Pagar, portanto, ao final de 2018, independentemente do primeiro ano de inscrição, correspondeu a R\$ 1,661 bilhão.

- Destaca, a auditoria, que o valor resultante acima, de R\$ 1,661 bilhão, deve ser analisado à vista do comportamento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), processadas após o encerramento do exercício, vez que o Estado processou, entre janeiro/2019 e abril/2019, um volume de R\$ 714,5 milhões de DEA em meio aos quais foram identificados, por amostragem, cerca de R\$ 228,5 milhões que deveriam ter também constituído os Restos a Pagar de 2018 (não o foram por falta de empenho e liquidação oportunas), fato que vem sendo verificado há alguns exercícios, principalmente na área de Saúde.
- Patrimonialmente, o Estado registra em seu Balanço, ao final de 2018, ativos totais de R\$ 38,09 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 89,24 bilhões, confronto este que informa um **patrimônio líquido negativo da ordem de R\$ 51,15 bilhões**.
- O passivo atuarial voltou a ser dimensionado sob critérios atuariais (ao contrário do procedimento aplicado entre 2014 e 2017), passando a ser dimensionado em R\$ 66,53 bilhões. O acerto do critério volta a posicionar o passivo atuarial como a obrigação mais relevante entre aquelas reconhecidas pelo Estado, estando mais adequado agora do que os R\$ 8,98 bilhões mensurados ao término de 2017 (item 4.3.3).
- A Dívida Ativa, que consiste em créditos a receber (ativos, portanto), estava avaliada ao final de 2018 em R\$ 9,71 bilhões (valor líquido, após as provisões para recebimento improvável). Em paralelo a esse valor, havia outros R\$ 1,75 bilhão de valores a receber que se encontravam suspensos, em análise do Tribunal Administrativo Tributário do Estado.
- De outro lado, a dívida consolidada estava quantificada em R\$ 15,22 bilhões, tendo havido elevação do saldo em relação ao ano anterior (quando era R\$ 14,10 bilhões), em razão principalmente da variação da cotação do dólar americano frente ao Real entre as datas de 01/01/2018 e 31/12/2018.
- Mesmo o fato de as amortizações efetuadas em 2018 terem sido maiores que as captações não foi suficiente a reduzir o quantum total da dívida acumulada. Ressalte-se que os contratos de financiamento de maior relevância assumidos pelo Estado, entre 2011 e 2014, encerraram prazos de carência em 2017 e 2018, já tendo iniciado todos os períodos de amortização.
- Em relação ao dimensionamento do déficit atuarial, o valor levado a balanço pelo Estado, de R\$ 66,53 bilhões, representa parte do déficit total estimado na avaliação atuarial para os próximos 75 anos (R\$ 247,58 bilhões). A divergência entre os valores não representa fato digno de maior relevância, vez que o passivo atuarial é trazido a valor presente sem desconto, em prazo futuro bastante expressivo, e conforme visto, se utiliza de premissa de ausência de reposição de servidores, a qual não é confirmada na prática.
- Para fins de Balanço, que deve ilustrar quanto o estado teria que desembolsar para um terceiro caso pudesse repassar integralmente o passivo, o valor registrado em balanço transparece guardar maior adequação que o total de R\$ 247,58 bilhões constante da avaliação atuarial.

A respeito dos apontamentos técnicos acima mencionados, o **Governo do Estado esclarece** que (doc. 79):

- Para aferição do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, relativamente à suficiência de caixa deixada pelo gestor no último ano de seu mandato, o TCE-PE, nos Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governador aos finais dos mandatos de 2014, 2010, 2006 e 2002, limitou-se a utilizar-se do Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar do último quadrimestre de cada gestão.
- Já na “*análise das contas do exercício de 2018 inova ao inserir uma etapa subsequente à apreciação do Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar*”, passando a apreciar os descritivos das Notas de Empenhos - NE das despesas de exercícios anteriores (DEA), entendendo que: “*se houve o cumprimento efetivo do dispositivo legal, deve-se subtrair do total de suficiência líquida informada no Demonstrativo, eventuais parcelas de compromissos reconhecidamente atribuíveis ao exercício de 2018, de conhecimento inequívoco do Poder até o encerramento contábil, e que tenham deixado de ser empenhados oportunamente (ainda em 2018) pela gestão*”.
- “*Além de constituir inovação relativamente à abordagem dos exercícios anteriores, a subtração da DEA paga em 2019 do saldo do exercício de 2018 diverge do entendimento adotado por esse TCE/PE no item 3 da Decisão nº 1411/02, que excluiu do cômputo das despesas compromissadas de que trata o parágrafo único do art. 42 da LRF os restos a pagar não processados e parcelas de negociação de dívida vincendas em exercícios futuros*”.
- “*A exclusão perpetrada na Decisão nº 1411/02 fundamentou-se no fato de que, por não terem cumprido o estágio da liquidação da despesa, os restos a pagar não processados, assim como as parcelas vincendas de negociação de dívidas, não constituiriam obrigação de pagamento do exercício objeto da restrição*”.
- Se o TCE/PE exclui Restos a Pagar não processados do cálculo do atendimento ao art. 42 da LRF, com base no fundamento de que não foram liquidados, é contraditório incluir nesse cálculo as DEA, assim caracterizadas por não terem sido processadas na época própria e serem reconhecidas apenas após o encerramento do exercício correspondente ou constituírem restos a pagar com prescrição interrompida (art. 37 da Lei nº 4.320/64).
- O atendimento às disposições do art. 42 da LRF deve ser aferido a partir da análise do “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos Pagar”, integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do último ano do mandato.
- “*Destarte, diante do saldo positivo registrado no “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos Pagar” do último quadrimestre de 2018, requer seja reputado atendido o atendimento ao art. 42 da LRF*”.
- Ainda que superados os argumentos expendidos nos parágrafos anteriores, desconsiderando o saldo positivo registrado no “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos Pagar”, o art. 42 da LRF restaria plenamente atendido.
- Em relação ao fato de que, patrimonialmente, **o Estado informa em seu Balanço agregar ao final de 2018 ativos totais de R\$ 38,09 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 89,24 bilhões, confronto este que informa um**

patrimônio líquido negativo da ordem de R\$ 51,15 bilhões, por intermédio da SEFAZ, o Governo do Estado reconheceu positivamente as análises do TCE/PE.

- No que concerne aos demais achados (Dívida Ativa; Dívida Consolidada, quantificada em R\$ 15,22 bilhões; e dimensionamento do déficit atuarial), através da SEFAZ, o Governo do Estado sugeriu concordância com as análises do TCE/PE, expressando não haver necessidade de manifestações.

Por fim a auditoria relata, **no que tange aos ativos, particularmente no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa**, que o valor de R\$ 1,08 bilhão permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar.

O Governo do Estado, por sua vez, explica que:

- “(...) a regularização do saldo da conta contábil 1.1.1.1.1.20.98 – Saldo em Aplicações a Classificar ocorre sistematicamente no dia 01 de janeiro do exercício seguinte ao seu registro (que ocorre sempre no dia 31 de dezembro do exercício a que se refere)”.
- A utilização da prática do registro das aplicações financeiras na referida conta contábil visa à adequada apresentação no Balanço Patrimonial das disponibilidades, em benefício da transparência, não se tratando de uma solução provisória para futura regularização do procedimento contábil de segregação, mas sim de uma solução aceitável para viabilizar a adequada transparência.
- Assim, *“considerando que o procedimento transitório não abrange todas as contas bancárias (para várias contas já se vêm segregando suas movimentações de aplicações financeiras ao longo do exercício), entende-se que a solução adotada pelo Governo do Estado deve-se em sua parte mais relevante a limitações operacionais externas e, assim, não comprometem a qualidade das informações divulgadas e a transparência desses saldos contábeis”*.
- Quanto às demais contas bancárias (não de convênios), *“as Setoriais Contábeis das Unidades Gestoras vêm sendo sistematicamente orientadas pela CGE para a segregação referida no dia-a-dia das suas operações”*.

5. GESTÃO FISCAL

De acordo com o Relatório (**Capítulo 5**, doc. 66, p. 192-242), a auditoria destaca os aspectos relevantes em seu resumo conclusivo (**item 14.1**, p. 522-524):

- A Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2018 foi de R\$ 23.131.949.602,05 (R\$ 23,13 bilhões, em valores aproximados), representando uma variação de R\$ 1,62 bilhão (ou 7,53%), decorrente, em maior parte, da elevação das Receitas Tributárias, quando comparada a 2017, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 21,51 bilhões. Tal

percentual de variação (7,53%) é maior que o da variação inflacionária do período, podendo-se afirmar que houve uma variação real de 3,65% no exercício.

- **Cumprimento, pelo Estado, dos limites legais referentes:** à Dívida Consolidada Líquida (DCL), que alcançou montante correspondente a 61,10% da sua Receita Corrente Líquida; às operações de crédito (2,76% da RCL); aos pagamentos anuais de amortizações e encargos (6,47% da RCL); e às garantias e contragarantias oferecidas pelo Estado (0,0033% da RCL).
- Em relação ao limite de despesas com pessoal, **a soma algébrica dos percentuais contidos nos cinco RGFs havidos no Estado (Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público) perfaz 56,82% da RCL estadual**, abaixo, portanto, do referencial de 60% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (art. 19, inciso II).
- O percentual abrange recuo em relação ao ano anterior, no qual o percentual de despesa geral (todos os Poderes) estava mensurado em 58,46%. Além disso, quando verificados os percentuais de comprometimento dentro de cada Poder/órgão de previsão constitucional, tem-se a informação preliminar de que nenhum deles teria ultrapassado os respectivos limites individuais previstos na legislação: **o Poder Executivo divulgou percentual de 47,94% da RCL estadual.**
- Os dados publicados pelo Poder Executivo, entretanto, admitem ponto de controvérsia, posto que **02 (duas) despesas, entendidas pela auditoria como computáveis no cálculo da DTP, deixaram de integrá-lo, assim como ocorreu no exercício de 2017** (Processo TCE-PE nº 18100002-7 – Prestação de Contas – Governo do Estado de PE):
 - (1) 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
 - (2) as despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado. Com a potencial inclusão de tais despesas no referido cálculo, o percentual de comprometimento da DTP do Poder Executivo Estadual se elevaria para 50,54% da RCL, o que posicionaria este Poder acima do limite geral que lhe é atribuído pela LRF (49% da RCL).
- Cumprimento de norma contida na LRF, que a auditoria entende ter sido apenas aparente, no que diz respeito ao art. 42 da referida Lei: **o Estado informou haver deixado R\$ 150,52 milhões como disponibilidades de caixa líquidas, valor este que teria se revelado como negativo, caso fosse contabilizada em 2018 a universalidade de compromissos atribuíveis ao Estado até aquele momento.**
- A apuração efetuada entre as DEA processadas pelo Estado entre janeiro /2019 e abril/2019 aponta um valor de R\$ 228,5 milhões cujos empenhos e liquidações deixaram de ser processados até o término de 2018, mas que já

eram de exigibilidade e conhecimento incontroverso pelo Estado até esta data – fato ocorrido com predominância em Unidades Gestoras da área de Saúde do Estado, sobretudo no FES e no SASSEPE.

- No que tange aos recursos de impostos, taxas e multas, tem-se que até 30% deles passaram a ser sujeitos, até 2023, a desvinculação de utilização nas suas finalidades, fato esse promovido por força da EC Federal nº 93 /2016, entretanto, o Estado promoveu reclassificação de fontes de recursos que a auditoria entende ser inadequada (ao deslocar, em definitivo, recursos das fontes 0104, 0116, 0119, 0125, 0152, 246 e 261 para a fonte 0101, procedimento esse que culmina omitindo a origem efetiva de recursos, quando a Emenda autoriza apenas o seu uso desvinculado).
- O procedimento efetuado inviabiliza a recondução de parcelas destes recursos classificados eventualmente não utilizados até o final do período de excepcionalidade.
- Quanto ao Resultado Primário, **o Estado cumpriu a meta estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias estadual, que estipulava um déficit de R\$ 161,95 milhões, tendo apresentado um superávit de R\$ 852,95 milhões.**
- Já o **Resultado Nominal do exercício, que mede a variação da Dívida Fiscal Líquida do Estado, a autorização legislativa para aumentá-la em até R\$ 206,17 milhões foi desobedecida**, vez que foi elevada em R\$ 308,64 milhões no exercício, deixando de cumprir a meta estabelecida.
- Em relação às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), **o Estado atendeu quatro das seis metas definidas pela União:** (1) a que limita a relação entre a Dívida Consolidada e a RCL; (2) a do Resultado Primário; (3) a que limita as despesas com funcionalismo público (meta 3); e, finalmente, (4) a meta relativa à gestão pública. Por outro lado, **não houve o cumprimento da meta 4, pois esta requereu que o Estado obtivesse um total de receitas próprias arrecadadas de R\$ 18,94 bilhões, não tendo sido alcançado esse valor nos critérios definidos pelo PAF** (RCL menos receitas de IRRF, de rendimentos de aplicações financeiras e receitas de transferências correntes).
- Da mesma forma, **houve o descumprimento da meta 6, pois esta requereu uma disponibilidade de caixa líquida positiva para recursos não vinculados, enquanto a disponibilidade obtida foi de R\$ 1,932 bilhão negativo** (descumprimento também ocorrido no exercício de 2017 - Processo TCE-PE nº 18100002-7 – Prestação de Contas – Governo do Estado de PE).

O Governo do Estado, por sua vez, em sua **peça de defesa** (do. 79), alega que:

- No que concerne à **RCL, limites da DCL, das operações de crédito, dos a pagamentos anuais de amortizações e encargos, assim como das garantias e contragarantias oferecidas pelo Estado**, através da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), o Governo do Estado concorda com as análises do TCE/PE, expressando não haver necessidade de manifestações.
- Em relação **ao limite da DTP e às despesas nele não computadas**, por meio da SCGE/PE, o Governo argumenta que o §1º do art. 18 da LRF prevê a composição de “Outras Despesas de Pessoal” que são os valores

dos contratos de terceirização destinados à substituição de servidores ou empregados públicos. Quanto ao 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:*

- **Profissionais de saúde de organizações sociais em atuação em hospitais estaduais:** questiona-se a inclusão dos salários e encargos sociais de profissionais de saúde lotados em hospitais estaduais geridos por OSs em “Outras Despesas de Pessoal”, entretanto, o tema é controverso.
- A discussão está em âmbito nacional, tendo o Estado encontrado respaldo na ADI STF nº 1.923-15, que apresenta fundamentos que confirmam que os contratos de gestão celebrados com as OSs não consistem na contratação de terceirizados que fazem parte de “Outras Despesas de Pessoal”. Os dados contabilizados dessas despesas com OSs não registrados no cálculo de pessoal estão em consonância com o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 219/2019, em trâmite na Câmara dos Deputados e já aprovado no Senado.
- Além disso, considerando a publicação do Acórdão T. C. nº 069/2013, com tese a favor da inclusão das mencionadas despesas no cômputo do limite da DTP, o Estado interpôs Recurso Ordinário (Processo nº 1301713-5), pendente de julgamento, o que gerou efeito suspensivo à decisão prolatada no citado Acórdão, *“permanecendo dispensada a sua inclusão no cômputo do limite de pessoal, seguindo o posicionamento de outros entes da Federação”*.
- Apesar do efeito suspensivo conferido à decisão em tela, o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado/2018 recomenda que o Estado contabilize separadamente os repasses financeiros às Organizações Sociais no grupo “Pessoal e Encargos Sociais” (de nº 3.1 para gastos com ordenados e encargos patronais) e no grupo “Outras Despesas Correntes” (de nº 3.3 para o restante dos valores), independentemente do seu cômputo para o limite da despesa com pessoal até o julgamento desse Recurso Ordinário (Processo nº 1301713-5).
- *“Não obstante, o Governo do Estado está atento ao efeito financeiro dos valores repassados às OSs referentes à **remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do Estado**, registrando-os no **grupo 3.1 separadamente** para que possa aferir o seu impacto conforme orientações apresentadas no presente Relatório e da STN através da Portaria nº 233, de 2019 e nº 389, de 2018(...).”*
- **Gastos com plantonistas contratados diretamente pelo Estado:** *“o entendimento pela inclusão dos gastos com a contratação direta de plantonistas pelo Estado no cálculo do limite com pessoal é anterior à Lei Estadual nº 16.089/17, de 30/06/2017, que instituiu o sistema de plantões extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde”*.
- Esclarece a defesa que a *“Lei Estadual nº 16.089/17, através de seu Art. 4º, declara que o credenciamento de profissionais de saúde que não fazem parte na tabela de servidores ou contratados por tempo*

determinado para a formação de cadastro de reserva, a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado, não caracteriza substituição de servidor. Dessa forma, não configuraria, segundo a defesa, a sua inserção em “Outras Despesas de Pessoal” prevista no §1º do art. 18 da LRF.

- Assim, considerando *“esse entendimento apresentado pelo Governo do Estado através desta Lei, o mesmo, já em 2016, passou a contabilizar as despesas com plantonistas no grupo de natureza “Outras Despesas Correntes” através da rubrica 3.3.90.36.35 (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas – Apoio administrativo, técnico e operacional), segundo a Portaria nº 163/2001, do STN.*
- No que diz respeito ao Achado nº 44 (**“aparente” cumprimento do art. 42 da LRF**), o Governo reitera os argumentos expostos nos apontamentos técnicos sobre os Restos a Pagar e as Despesas de Exercícios Anteriores (Gestão Financeira e Patrimonial), anteriormente aqui registrados: *“a equipe de auditoria utiliza nova abordagem, diversa da adotada por esse Egrégio Tribunal nos Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governador aos finais dos mandatos de 2014, 2010, 2006 e 2002”,* posto que naqueles relatórios *“para aferição do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, relativamente à suficiência de caixa deixada pelo gestor no último ano de seu mandato, esse Tribunal limitou-se a utilizar-se do Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar do último quadrimestre de cada gestão”.*
- Com relação ao Achado nº 45 (**reclassificação de fontes de recursos de forma inadequada**, ao deslocar, em definitivo, recursos das fontes 0104, 0116, 0119, 0125, 0152, 246 e 261 para a fonte 0101), através da SEFAZ, o Governo *“defende que o procedimento adotado pelo Estado de Pernambuco está perfeitamente coerente com os ditames da EC nº 93/2016, tanto que a própria União utiliza o mesmo procedimento”,* fazendo-se necessário lembrar que o inciso I do art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64 estabelece que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Não há, desse modo, *“que se falar em recursos “eventualmente não utilizados até o final do período de excepcionalidade” considerando que a receita desvinculada é integralmente utilizada dentro do respectivo exercício”.*
- Quanto ao Achado nº 46 (sobre o **Resultado Primário**, com meta cumprida, e o **Resultado Nominal**, para este deixando-se de cumprir a meta estabelecida), por intermédio da SEPLAG, o Governo reitera o entendimento exposto no Achado nº 13: *“a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, instituído pela Portaria STN nº 495/2017, que instruiu os demonstrativos fiscais do Estado em 2018, trouxe uma inovação em relação ao cálculo do Resultado Nominal do exercício, quando alterou a forma de cálculo e exibição do Resultado Nominal do exercício nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e, conseqüentemente - conforme previsto no próprio Manual – a forma de cálculo do referido Resultado no Anexo de Metas Fiscais da LDO” (...).*

- Relativamente ao Achado nº 47 (**metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF**), através da SEFAZ, o Governo alerta que se faz necessária a correção da conclusão referente ao cumprimento da Meta 4 do PAF, posto que, segundo *“a avaliação realizada pela STN e encaminhada ao Estado por meio da Nota Técnica SEI nº 49 /2019/GESEM/CORFI-SURIN/STN/FAZENDA-ME, o Estado logrou êxito no seu cumprimento com uma arrecadação de R\$ 19,27 bilhões. Dessa forma, fica evidenciado que foram cumpridas cinco (05) das seis (06) metas pactuadas”*.

6. EDUCAÇÃO

De acordo com as informações contidas no Relatório Técnico, concernentes ao **Capítulo 06** (doc. 66, p. 243-307), aqui serão destacados os limites constitucionais e legais que versam sobre a matéria, além dos pontos mais relevantes da ação governamental, no que se refere à Educação. Conforme resumo conclusivo de achados constante no **item 14.1 do Relatório** de Auditoria (doc. 66, p. 524-526), destaco:

- **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.
- **As ações constantes da LOA/2018**, 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.
- **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.
- Com relação ao **Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco** (Idepe) no exercício de 2018, os resultados obtidos foram os seguintes: **Ensino Fundamental – Anos Iniciais: 5,4; Ensino Fundamental Anos Finais: 4,7 e Ensino Médio: 4,7**.
- No ano de 2018, **o Estado de Pernambuco apresentou uma taxa de aprovação no Ensino Fundamental de 93,5%**, inferior a apenas a três Estados da federação; **com relação ao Ensino Médio, a taxa de aprovação foi de 94,0%**, 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.

- **A taxa de reprovação no Ensino Fundamental, ano 2018, foi de 5,7%, inferior ao ano anterior (7,2%)** e, conforme dados do MEC/Inep, 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 foi de 4,8%, a menor entre todas as Unidades da Federação** (comparadas a estas), assim como inferior às taxas da Região Nordeste e do Brasil.
- Já a **taxa de abandono no Ensino Fundamental no mesmo exercício foi de 0,8%, inferior à do ano de 2017 (1,0%)**. Foi também inferior tanto à média nordestina quanto à média nacional. A taxa de abandono do Ensino Médio do Estado de Pernambuco no ano de 2018 (1,2%) foi a menor comparada com as outras Unidades da Federação. As taxas de abandono de 2018 foram inferiores à média da Região Nordeste e à média nacional.
- **A transmissão dos dados financeiros e orçamentários da educação do Estado de Pernambuco foi bloqueada pelo SIOPE** – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, **a partir do 4º bimestre de 2018**, em virtude da não movimentação dos recursos do Salário-Educação exclusivamente através da conta bancária específica, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 2º da Lei Federal nº 9.766/1998.
- **Não houve cumprimento da aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências correntes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, tendo em vista que do valor informado como aplicado em educação constante no balanço (**R\$ 5,59 bilhões**) **deve ser desconsiderado o montante de R\$ 873,92 milhões computados como contribuição complementar da SEE ao FUNAFIN** (que a rigor não se trata de despesa orçamentária, e mesmo que admitida, diria respeito a encargo com inativo), **bem como outros R\$ 32,59 milhões que tratam de gastos com fornecimento de alimentação escolar para unidades prisionais, totalizando a glosa de R\$ 906,51 milhões**. Dessa forma, **o montante a ser considerado como aplicado alcançou R\$ 4,68 bilhões, que representa o percentual de 23,21% dos recursos** de impostos e transferências correntes em manutenção e desenvolvimento de ensino.
- Os recursos do salário-educação no valor de R\$ 96,28 milhões foram destinados predominantemente ao fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral).
- Em 2018, **os recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109) disponíveis para aplicação alcançaram o montante de R\$ 2,10 bilhões, tendo sido aplicado com recursos do FUNDEB a quantia de R\$ 2,05 bilhões**, sendo 99,96% pela Secretaria de Educação e 0,04% pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.
- Os valores classificados no e-Fisco como **despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram R\$ 1,76 bilhão, representando 84,02%** do valor anual total recebido pelo Fundo (R\$ 2,10 bilhões), **atendendo à exigência legal disposta no ADCT, artigo 60, inciso XII, com redação dada pela EC nº 53, de 19/12/06, e na Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07, artigo 22, que definiu proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos anuais totais do**

referido Fundo ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

- As **contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2018 representaram 80,71%** do total de professores efetivos em exercício, **bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações.**
- O Estado de Pernambuco considerou como vencimento-base para os professores contratados por tempo determinado o valor mensal de R\$ 1.952,29, com carga horária de 200 horas, **sendo tal valor 20,49% a menos que o valor do piso salarial nacional** (R\$ 2.455,35 mensais), definido para os professores da educação básica.

Em sua **peça de defesa** (doc. 79), o Governo do Estado, por sua vez, alega, em resumo, que:

- Quanto aos **relatórios e/ou documentos que comprovassem o monitoramento contínuo**, realizado pelo Governo estadual, não apresentados, por meio da Secretaria de Educação e Esportes (SEE), o Governo do Estado informa que, *“ao estabelecer metas a serem perseguidas por todos os Entes Federativos e traçar estratégias norteadoras das ações dos sistemas de ensino, o Plano Nacional de Educação (PNE) gerou um conjunto de compromissos que demandam, por um lado, a realização de uma série de atividades estruturadoras dos próprios mecanismos de desenvolvimento dos planos e de seu acompanhamento e, por outro, a efetiva implementação de ação governamental focada no cumprimento das metas estabelecidas”*.
- Reforça *“o compromisso da SEE do Estado com a efetiva execução do Plano Estadual de Educação (PEE), foi desenvolvido o Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação, trazendo dentre seus instrumentos norteadores o mencionado Plano, conforme pode ser observado na representação exposta a seguir, constante na intranet da citada Secretaria (...)”*.
- *“Debatido com profissionais da SEE, envolvendo escolas e gerências regionais de educação, o Mapa da Estratégia da Educação é importante instrumento de alinhamento interno, necessário para que as ações de cada setor tenham como foco o cumprimento dos compromissos retratados nos planos decenais”*.
- *“Como consolidação do monitoramento, anualmente a SEE realiza a apresentação de indicadores educacionais à Assembleia Legislativa do Estado (ALEPE), oportunidade na qual faz um balanço de todas as ações diretamente relacionadas ao alcance de metas do Plano Estadual de Educação”, ficando evidenciado, dessa forma, “que houve adequado cumprimento pela SEE dos pressupostos estabelecidos no Plano Nacional de Educação quanto à formulação de instrumentos locais para planejamento e monitoramento das ações do plano decenal”*.
- Em relação às **ações constantes da LOA/2018, informadas pela Secretaria de Educação sobre dotações orçamentárias que foram consignadas para o alcance da meta 7 do PEE, não guardarem consonância nem assegurarem a efetividade do atingimento da**

referida meta, por meio da SEE, o Governo do Estado “informa que o modelo orçamentário utilizado é o Orçamento programa, este, por sua vez, está intimamente vinculado ao planejamento e reflete o maior nível de classificação das ações de governo; possui característica gerencial e ênfase nas realizações e na avaliação; sendo o vínculo entre o planejamento, orçamento e gestão”.

- *“No intuito de ajustar a estrutura programática da Secretaria de Educação ao conceito de orçamento programa, em 2016, numa ação conjunta com a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG), realizou-se um redesenho da Estrutura Programática” e com a implementação dos ajustes na estrutura, o controle da despesa por “centro de custo” ficou dentro do sistema e-Fisco nas fichas financeiras.*
- *Assim, “as peças formais de planejamento refletem em seus programas, ações e subações o produto entregue e o respectivo quantitativo, já as iniciativas realizadas para o atendimento estão alocadas nas fichas financeiras, promovendo um grande avanço na qualidade da informação prestada à sociedade”.*
- *“Esclarece-se que a verificação do atingimento da meta 7 é percebida quando a análise é feita a partir da associação entre as estratégias e as fichas financeiras que refletem o detalhamento da despesa gerencial. A referida meta do PEE é composta por 32 (trinta e duas) estratégias que em sua maioria vem sendo atendida”.*
- **Sobre a grande quantidade de programas e ações que não têm subações definidas, denominadas como “outras medidas”,** por meio da SEE, o Governo do Estado informa que, conforme contextualizado anteriormente, *“as alterações na estrutura programática da referida secretaria em 2016, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), foram realizadas com o objetivo de comunicar com maior transparência à sociedade, por meio das peças formais de planejamento, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual, as entregas realizadas, seus produtos e quantitativos”.*
- Registra-se que, quanto às subações com nomenclatura “outras medidas”, a relação ação/subação é de um para um, ou seja, quando a ação possui uma única subação esta carrega o produto e a meta física da ação. *“Porém, quando uma ação é composta por várias subações, aquela denominada de outras medidas é a subação de suporte a toda a ação programática. A compreensão se torna mais clara quando analisada a partir de um exemplo da estrutura programática da educação”.*
- A respeito dos Achados n^{os} 55 e 56, referentes à **transmissão dos dados financeiros e orçamentários da educação do Estado de Pernambuco bloqueada pelo SIOPE, a partir do 4^o bimestre de 2018,** por meio da Secretaria de Educação e Esportes (SEE), o Governo do Estado *“informa que em relação aos recursos provenientes do Salário-Educação, a partir do exercício de 2019 passaram a ser movimentados exclusivamente em conta bancária específica, a saber, conta corrente n^o 7179-X, agência 3234-4 do Banco do Brasil”.*
- A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) também esclareceu que *“o Governo do Estado não estava conseguindo transmitir tempestivamente os dados do SIOPE, particularmente a partir do 4^o bimestre de 2018”, “em virtude de*

- crítica apresentada pelo SIOPE em relação à contabilização dos rendimentos de aplicação do salário-educação informado no sistema. Houve tratativas com a equipe do FNDE a fim de solucionar tal crítica*”.
- “(...) o Estado de Pernambuco através do Ofício nº 277/2019-GSF, datado 27 de março de 2019, assumiu o compromisso de movimentação dos recursos, exclusivamente, em conta específica para tal fim. Em 23 de abril de 2019, o FNDE liberou a inibição das críticas impeditivas, possibilitando o envio dos bimestres ainda não transmitidos”.
 - No que diz respeito ao **descumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% dos recursos das receitas decorrentes de impostos e transferências correntes em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, por intermédio da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE/PE), o Governo do Estado esclarece “*que o Relatório em análise informou a presença incorreta de valores de ações não relacionadas à MDE no demonstrativo correspondente à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, baseando-se na Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*”.
 - Referentemente às notas de empenho - NEs nºs 023064, 021693, 021692, 013160, 013159, 007554, 007553, 007552 -, “*relacionadas aos pagamentos voltados ao serviço de gestão administrativa, referente à aquisição, logística, armazenamento, fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios em unidades prisionais, no montante de R\$ 32.594.244,84*”, que não poderiam ser consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e serem computadas para o cálculo do limite, “*em consulta ao E-fisco, verificou-se que as NEs nºs 007552, 007553 e 007554, no montante de R\$ 10.104.937,78, foram anuladas e, por consequência, não foram consideradas no cômputo do limite apresentado no referido demonstrativo, alterando o montante a ser excluído para R\$ 22.489.307,06*”.
 - Também “*foram encontrados códigos de ações diferentes dos apresentados pelo TCE-PE em algumas dessas NEs*”. Em que pese as NEs nºs 21692, 23064 e 21693 estejam relacionadas a ações divergentes das mencionadas no Relatório - ações 4318 (Operacionalização da Rede de Educação Indígena) e 4320 (Operacionalização da Educação do Campo e Quilombola), estas também estão relacionadas às unidades prisionais, assim como as NEs nºs 13159 e 13160 relacionadas às ações 2310 e 4538.
 - Desse modo, afirma a defesa do Governo do Estado que “*todos estes empenhos estão incluídos indevidamente no cálculo do limite de Educação apresentado no Balanço Geral, conforme apresentado no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado em questão, devendo ser realizada a devida exclusão do cálculo*”.
 - “*Em resposta ao cômputo da ação “Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN” referente à denominada “Dotação Orçamentária Específica - DOE” no valor de R\$ 873.925.314,74 no limite da Educação de 25%, o Governo do Estado atualmente a considera como orçamentária*”, à luz do disposto no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000.
 - Na mesma linha, o inciso II do art. 6º da Lei Complementar nº 43, de 02 de maio de 2002, “*é firme no sentido de que, para fins de atendimento ao art.*

212 da Constituição de 1988, a dotação orçamentária específica referente ao pessoal docente e demais profissionais de educação em gozo de benefício previdenciário, assim como seus pensionistas, constituirão despesas do Estado com manutenção e desenvolvimento do ensino”.

- O citado dispositivo legal (art. 6º da LCE nº 43/2002) “*determina expressamente o cômputo da DOE como despesa com educação*” e, portanto, “*ao excluí-la do cômputo dos gastos com educação, o Relatório está indo de encontro ao disposto em leis complementares estaduais vigentes e que gozam da presunção de constitucionalidade*”.
- **O TCE-PE recomendou no Processo TCE nº 19100416-9, referente ao exercício de 2018, a alteração dessa legislação estadual no sentido da “Dotação Orçamentária Específica” passar a se denominar “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”, considerando “as orientações expostas acima do STN, a fim de que seja possível classificar tais despesas como extraorçamentárias”.**
- Diante de tal “*entrave normativo, a Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) formulou consulta no exercício de 2015 (processo 1503323-5), o qual originou o Acórdão nº 0938/2015*” - em junho/2015, então, conforme acórdão retro citado, o TCE-PE orientou manter a DOE de forma orçamentária, porém informa da necessidade de adequação da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 ao MCASP. Conclui a defesa que “*enquanto não houver a modificação da Lei Estadual, o Governo do Estado cumpre o princípio da legalidade ao adotar a forma “orçamentária” na classificação da DOE*”, conforme previsto na Lei e no Acórdão T. C. nº 0938 /15.
- Assim sendo, “*das despesas consideradas para fins de limite com gastos de educação, deve-se desconsiderar o montante de R\$ 22.489.307,06*”. Após tais ajustes, o Governo do Estado afirma ter alcançado o percentual exigido pela Constituição Federal, aplicando **27,58%** dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Por meio da SEFAZ, o Governo do Estado também tece comentários **sobre a glosa na utilização da DOE para o cumprimento do limite constitucional de gastos em educação e a suposta incoerência em não se utilizar do mesmo critério para os gastos na área da saúde:** ao “*longo dos últimos cinco anos, é notória a preocupação do Governo do Estado com ambas as áreas, de maneira que vem despendendo esforços significativos ano após ano para superar os limites constitucionais impostos*”; em todos os exercícios – 2014 a 2018, “*o limite constitucional foi superado, conforme tabela gerada pela Contadoria Geral do Estado (CGE). Apesar de o Estado ter considerado em todos os exercícios os valores referentes à DOE no comprometimento do limite, em termos absolutos, os valores despendidos representam pouco frente aos bilhões aplicados anualmente*”.
- Em relação ao Achado nº 61 (**contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2018 representaram 80,71% do total de professores efetivos em exercício**, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e posteriores alterações), o Governo do Estado “*informa que em 2018, a SEE possuía 18.415 professores efetivos e 14.863*

professores contratados temporariamente, o que totaliza 33.278 docentes em atuação à época. Assim, verifica-se que, face ao quadro total de professores, os contratos temporários representavam cerca de 44,66% do corpo docente da SEE naquele momento, ressaltando-se o destaque para a gradativa e constante redução deste quantitativo ao longo dos últimos 05 (cinco) anos”.

- No que diz respeito à **orientação de observância ao disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações**, esclarece “*que o presente tema no Estado de Pernambuco está regido pela Lei Estadual nº 14.547, publicada no DOE de 22.12.2011, e alterações posteriores*”. Considerando o disposto na referida Lei Estadual, “*não se identifica no ordenamento vigente a existência de limites específicos para o quantitativo de docentes dessa natureza*”.
- Segundo o Governo do Estado, “*acredita-se que o percentual ora estabelecido levou em consideração a realidade de contratação no âmbito da União, cabendo ao Estado, salvo melhor juízo, estabelecer o percentual que seja compatível a sua realidade*”.
- Encontra-se, entretanto, “*em tramitação junto à Secretaria de Administração do Estado (SAD) proposta de alteração da lei estadual, no sentido de promover diversas atualizações necessárias, dentre elas, a incorporação de limite determinado de docentes advindos de contratações temporárias. A viabilidade da proposta será analisada pelos órgãos competentes e, caso aprovada, seguirá para votação pela Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE)*”.
- Para o Achado nº 62 (**o Estado de Pernambuco considerou como vencimento-base para os professores contratados por tempo determinado o valor mensal de R\$ 1.952,29, com carga horária de 200 horas, sendo tal valor 20,49% a menos que o valor do piso salarial nacional - R\$ 2.455,35 mensais**), através da SEE, o Governo do Estado defende que, quanto ao implemento do piso salarial do professor, tem-se o seguinte:
 - Em concordância com a legislação federal, o Governo do Estado de Pernambuco publicou legislações para cada exercício, que corrigiram os valores nominais de vencimento-base atribuídos aos cargos públicos efetivos da SEE, definidos pela Lei Federal nº 11.559/98 (lei que instituiu o Plano de cargos, carreiras e vencimentos da referida Secretaria).
 - “*Embora as legislações não tenham sido publicadas nos meses de janeiro, suas vigências tiveram efeitos de pagamentos retroativos a janeiro de cada ano, para os professores que percebiam o piso salarial e abrangidos pelos textos das leis, em que se relacionam todos os reajustes salariais percebidos pelo cargo de **Professor**, no ano de 2018*”.
 - Nesse sentido, “*o Estado de Pernambuco, de acordo com os resultados das mesas de negociações, no respectivo ano, com os representantes da referida categoria, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), por meio das referidas legislações, fixou os valores nominais de vencimento-base do nível inicial da carreira do cargo público de Professor com*

Licenciatura Plena e do Professor com formação em Magistério (...); em consonância com o piso nacional determinado pelo MEC; (...). Destaca-se, ainda, que os pagamentos retroativos foram devidos aos professores que se encontravam com vencimento-base inferior ao piso salarial nacional estabelecido para o período, no momento da publicação da correspondente Lei Complementar”.

- “Diante dos argumentos expostos, depreende-se, com base na legislação vigente, que os valores referentes aos Pisos Salariais do Magistério foram devidamente pagos pelo Estado de Pernambuco, de acordo a Lei Ordinária Estadual e as Leis Complementares posteriormente publicadas; em consonância com o que determina a Lei Federal nº 11.738/2008”.

7. GESTÃO DA SAÚDE

Neste tópico (**Capítulo 7**, doc. 66, p. 308-368), dentre os aspectos relevantes referentes à área de Saúde no Estado de Pernambuco, apontados pela auditoria no seu Relatório, analiso a seguir aqueles que mais se destacam por impactarem diretamente na boa e regular aplicação dos recursos na Saúde Pública do Estado (**item 14.1** do Relatório, p. 526-529):

- O Relatório Anual de Gestão (RAG) emitido pela Secretaria Estadual de Saúde, referente ao exercício de 2018, informa que, no tocante ao alcance das metas de ações definidas no Plano Estadual de Saúde 2016-2019, obteve-se a seguinte situação: 66,8% Executadas; 4,6% Executadas Parcialmente e 28,6% Não Executadas.
- Dos 24 indicadores de resultados constantes no PES 2016-2019, apenas 13 estão listados no RAG 2018. Por outro lado, estão presentes outros 8 indicadores que não constantes no PES, totalizando 21 indicadores. A análise do resultado desses indicadores mostra que dez deles (47,6%) alcançaram a meta estabelecida para 2018 e onze (52,3%) não alcançaram a meta.
- O indicador, “**Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação**” (4) chama atenção, pois novamente obteve o pior desempenho entre todos os indicadores, apesar de ter avançado de 2017 para 2018, atingindo 66% da meta, frente aos 33% da meta atingida em 2017. Das quatro vacinas selecionadas neste indicador, a tríplice viral obteve uma cobertura de 101,84%, atingido novamente o melhor resultado. As demais (poliomielite, pentavalente e pneumocócica) apresentaram cobertura, respectivamente, de 90,63%, 90,55% e 97%. Portanto, das quatro apenas duas estão acima da meta esperada que é de 95% de cobertura.
- Dentre os indicadores que tiveram metas mais baixas em 2018, o indicador – “**número de casos novos de sífilis congênita**” - teve uma piora em 2018 em relação à meta e uma melhora em relação ao resultado de 2017.
- Para o indicador “**Taxa de Mortalidade Prematura**”, houve uma piora na meta quando comparada com a de 2017 (passando de 339,76 para 356),

bem como uma piora do resultado de 2018 quando comparado com o de 2017 (de 343,45 para 357,4), não atingindo a meta mesmo tendo sofrido redução.

- A **mortalidade de mulheres em idade fértil em 2018** (2.459 óbitos) teve uma queda significativa em relação a 2017 (3.164 óbitos), entretanto, é necessário observar o comportamento de tais indicadores até o final do exercício de 2019, para avaliar se o PES (2016-2019) está sendo efetivo com relação à saúde materna.
- Quanto à **mortalidade materna**, observa-se que o Estado terminou 2018 com número de óbitos maternos 33,67% inferior ao aferido em 2015 (65 casos em 2018 ante 98 em 2015). O número verificado em 2015 serviu de base para as metas definidas no PES 2016-2019. Comparativamente a 2017, que registrou 84 casos, a redução do número de óbitos foi de 22,61%.
- No exercício de 2018, o **número de casos novos de hanseníase** (todas as idades) em Pernambuco (2.226) representou 7,9% do total de casos novos ocorridos no Brasil (27.943). Esse número de casos novos obtido por Pernambuco representou a 4^a maior quantidade (repetindo o desempenho de 2017) de casos novos dentre as UFs e Distrito Federal.
- A atuação do Estado de Pernambuco, com relação à Tuberculose, vem sendo positiva no que tange ao aspecto corretivo, ao tratar dos infectados, mas ainda precisa melhorar significativamente com relação ao aspecto de controle e prevenção.
- O Estado de Pernambuco obteve resultados positivos no combate ao mosquito transmissor da dengue, febre de chikungunya e febre pelo vírus Zika no exercício de 2018, mas precisa continuar intensificando e aprimorando tais ações, entre outras que possam contribuir para a produção de resultados efetivos, tendo em vista os graus de incidência e de óbitos remanescentes, além da microcefalia consequente da Zika, que ainda preocupa a sociedade pernambucana.
- Não foi observada a aplicação dos valores dos Restos a Pagar Processados considerados no demonstrativo de aplicação de recursos em saúde do exercício de 2016 e cancelados em 2017, até o final do exercício de 2018, utilizando a modalidade 95, conforme determina o parágrafo único do artigo 2^o da Lei Complementar Federal n^o 141/2012. Como resultado, o valor de R\$ 5.577.138,60 foi excluído do total de aplicações em saúde do exercício de 2018.
- Os dados do CNES informam que, no Estado, houve um decréscimo de 1,70% na quantidade de leitos disponíveis ao SUS, em 2018. Tal decréscimo fez com que o quantitativo dos leitos “Disponíveis ao SUS” seja o menor dos últimos cinco anos, tendo 17.870 leitos em 2018.
- O dado “quantitativo de leitos SUS”, quando confrontado com a população do Estado (9.496.294 habitantes, estimativa da população residente, segundo a Base de Dados do Estado para 2018), perfaz um quociente de 1,88 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco. Saliente-se que o quociente do ano anterior era de 1,92, portanto, o aumento populacional juntamente com a redução na quantidade de leitos SUS resultou na piora do quociente.
- Quanto a equipamentos, a auditoria entende que a quantidade deveria ser mais generosa no interior do que na capital. Ou seja: se 55,67% da

população do Estado reside no interior, recomendável utilizar tal percentual como “base” de distribuição de equipamentos.

- No entanto, dos catorze equipamentos selecionados na amostra, apenas 42,18% encontra-se na Região II. Idêntico raciocínio pode ser entendido como um dos instrumentos de estímulo à distribuição dos profissionais de saúde no interior, fortalecendo o processo de interiorização dos serviços de saúde.

Em suas contrarrazões (doc. 79), o Governo do Estado esclarece que:

- No que diz respeito aos indicadores analisados pela auditoria, o *“Plano de Saúde é o instrumento que reflete as necessidades de saúde da população e apresenta as intenções e os resultados a serem buscados pelo gestor no período de quatro anos. Configura-se como a base para a execução, monitoramento e avaliação da gestão do sistema de saúde em cada esfera de governo”*, sendo operacionalizado por meio da Programação Anual de Saúde (PAS).
- Já o Relatório Anual de Gestão (RAG) *“é o instrumento de planejamento que apresenta os resultados alcançados com a execução da PAS, apurados com base no conjunto de diretrizes, objetivos e ações, desta, orientando eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários ao Plano de Saúde e às Programações seguintes”*.
- *“O RAG 2018 foi enviado ao Conselho Estadual de Saúde (CES) em 28 de Março de 2019, no mesmo período encaminhado ao TCE, dentro do prazo estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 141/2012. O CES-PE adotou, como metodologia para análise do RAG-2018, a realização de reuniões com áreas técnicas da SES-PE, por meio da Comissão de Análise e Orçamento deste conselho”*.
- No que diz respeito ao Achado nº 70 (**atuação do Estado de Pernambuco, com relação à Tuberculose**), por meio do MEMO SEVS nº 370/2019 da SES, o Governo esclarece *“que o enfrentamento às doenças negligenciadas e relacionadas à pobreza compõe as agendas nacional e internacional.*
- *Em consonância com essas agendas, em Pernambuco, as doenças negligenciadas são consideradas prioridade de gestão da saúde pública desde 2011, quando foi elaborada a primeira versão do plano do Programa SANAR” e com fins de “reduzir a carga da tuberculose em 05 (cinco) municípios prioritários que apresentam mais de 50 % da carga da doença no Estado, o Programa SANAR atuará, dentre as linhas estratégicas, com a qualificação do assessoramento técnico, fortalecimento da rede de referência secundária, educação permanente dos profissionais de saúde e monitoramento de indicadores”*.
- Quanto ao **enfrentamento às arboviroses**, *“constitui-se como um desafio para a saúde pública, uma vez que demanda um conjunto de intervenções integradas e sistemáticas. O envolvimento intersetorial e interinstitucional, o comprometimento da população, a continuidade das ações de controle do vetor realizadas na rotina, assim como o adequado manejo clínico dos casos são pontos importantes para a efetividade da estratégia e consequente redução da incidência e letalidade das arboviroses”*.
- *“Visando à redução dos casos de arboviroses, a SES/PE tem intensificado as ações de vigilância e encerramento dos casos notificados, controle do*

mosquito vetor junto aos municípios, bem como o encerramento dos óbitos suspeitos (Comitê Estadual de Discussão de Óbitos suspeitos por Arboviroses)'.

- No que concerne ao Achado n^o 72 (**não foi observada a aplicação dos valores dos Restos a Pagar Processados considerados no demonstrativo de aplicação de recursos em saúde do exercício de 2016 e cancelados em 2017, até o final do exercício de 2018**), por intermédio da SCGE/PE, o Governo do Estado esclarece *“que o Relatório em análise informou a presença incorreta de valores referentes a Restos a Pagar no quadro 35 do Balanço Geral do Estado de 2018, que apresenta o demonstrativo da vinculação dos recursos destinados à saúde, baseando-se na Lei Complementar Federal n^o 141/2012 e na 8^a edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)”*.
- *“O Artigo 24, §1^o e §2^o da Lei Complementar Federal n^o 141/2012 orienta que os restos a pagar não processados, cancelados, relacionados ao cálculo dos recursos mínimos aplicados em saúde, sejam utilizados até o final do exercício seguinte do seu cancelamento”* e, conforme *“o MCASP, Portaria Conjunta SOF/STN n^o 2/2016, válido a partir de 2017, através do seu item 4.2.4.4, a modalidade de despesa 95 deve ser utilizada para a aplicação de recursos relacionados a esses restos a pagar cancelados ou prescritos em exercício anterior”*.
- O Governo do Estado também entende *“que os valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Cancelados em exercício anterior deverão ser utilizados na modalidade 95. Logo, deverão ser adotadas as medidas necessárias para adequar os próximos demonstrativos”*.
- Com relação ao **decréscimo de 1,70% na quantidade de leitos disponíveis ao SUS, em 2018, e piora do quociente de leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco**, através da SES, o Governo do Estado argumenta que *“a Portaria GM/MS n^o 1.631, de 1^o de outubro de 2015, aprova critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, no que concerne à necessidade de procedimentos, consultas básicas, especializadas e leitos.*
- *A referida portaria revoga a Portaria n^o 1.101/GM/MS, de 12 de junho de 2002, publicada no Diário Oficial da União – DOU n^o 112, de 13 de junho de 2002, seção 1, páginas 36-42 que orienta os parâmetros de cobertura assistencial no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Desse modo, *“em razão das peculiaridades das políticas de saúde, que necessitam, em muitos casos, de tratamento específico conforme suas características, é inviável adotar critérios únicos e gerais em torno de uma única portaria”*.
- *“A SES vem somando esforços no sentido de manter atualizados os dados referentes aos estabelecimentos que compõem a rede do Sistema Único de Saúde Estadual através de monitoramento e atualizações sistemáticas, encontrando-se devidamente atualizado conforme informações prestadas”*.
- *“Considerando que o decréscimo de leitos no Estado de Pernambuco ocorreu em grande parte na Gestão Municipal, informa-se que a gestão estadual não tem interferência nas ações de cadastros dos estabelecimentos que estão sob comando da gestão municipal plena. Quanto ao Planejamento Regional Integrado (PRI) tem-se que é parte do processo de planejamento do SUS, a ser realizado no âmbito das*

Macrorregiões de Saúde, cujo produto, resultante das pactuações entre as unidades federadas, com participação do Ministério da Saúde, será o Plano Regional, que servirá de base para a elaboração do Plano Estadual de Saúde’.

8. SEGURANÇA PÚBLICA

No **Capítulo 8 do Relatório Técnico** (doc. 66, p. 369-394), a equipe aponta os seguintes achados (**item 14.1**, p. 529):

- A despesa relacionada à jornada extra segurança – militar, que em 2018 foi de R\$ 85,16 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 pagamento de jornada suplementar de trabalho (Decreto nº 21.858/1999), que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Portanto, tais despesas referem-se a gastos com pessoal e encargos, devendo ser classificadas no grupo 1 – Pessoal e Encargos.
- As despesas com locação de veículos permanecem sendo classificadas no elemento de despesa “Passagens e Despesas com Locomoção”, no item de gasto 05, locação de veículos tipo passeio por necessidade do serviço, 3.3.90.33.05. No entanto, não se trata de locação de veículo para deslocamento de servidor por necessidade de serviço, mas sim de locação de veículo para uso da SDS. A classificação mais adequada é no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, 3.3.90.39.26.
- De acordo com o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007, a meta básica era reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional a partir de maio de 2007. Tal meta básica foi atingida em 2018, com redução aferida de 23,16% frente a 2017.
- Do total de 4.170 eventos de pessoas vitimadas por CVLI, em 2018, 2.291 ocorreram no interior do Estado, representando redução de 24,29% em relação às 3.026 ocorrências verificadas em 2017. Quanto a Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), o percentual de redução alcançou 21,74% quando comparado com o mesmo ano de 2017.
- Observa-se que Pernambuco passou a figurar na 6ª (sexta) posição entre os estados da federação com maior número de casos de Mortes Violentas Intencionais (números absolutos), sendo o 9º em números proporcionais (ocorrências/100 mil habitantes).

Na sua peça de defesa (doc. 79), o Governo do Estado traz as seguintes alegações:

- Por meio da Secretaria de Defesa Social (SDS), O Governo do Estado defende que “a Jornada Extra Segurança-Militar, classificada no grupo 3 -

Outras Despesas Correntes, na natureza de despesa 3.3.90.15.04, encontra-se de acordo com o Plano de Contas Contábeis do e-Fisco e, através da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), “o Governo informa que mantém o posicionamento que vem sendo dado ao longo dos exercícios analisados”.

- Há controvérsia quanto ao entendimento do TCE a respeito do tema, “tanto que a Assembleia Legislativa e o Ministério Público Estadual adotam o mesmo procedimento que o Poder Executivo ao classificarem a despesa em comento conforme pode ser verificado em consulta ao sistema e-Fisco”. Entende-se “tratar de mera verba indenizatória classificável, portanto no Grupo 3 – Outras Despesas Correntes, dada as peculiaridades da legislação que a regula, entre elas a impossibilidade legal de classificação no Grupo 1 – Pessoal e Encargos”.
- A remuneração dos militares estaduais, “regulada pela Lei nº 10.426, de 27 de abril de 1990, não contempla o pagamento de verba que se assemelhe à jornada extra de segurança, razão pela qual não há disciplinamento específico”. Nesse sentido, à luz do princípio constitucional da legalidade estrita, insculpido no art. 37, *caput*, da CF/88, é correta a classificação da despesa em comento no Grupo 3 – Outras Despesas Correntes, conforme disposições da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 e posteriores alterações.
- No que se refere às **despesas com locação de veículos sendo classificadas no elemento de despesa “Passagens e Despesas com Locomoção”**, o Governo do Estado argumenta que “*não há impedimento da SDS em mudar a Natureza da Despesa, porém existe uma orientação no Boletim nº 013/2013-SCGE*”. Por meio da SEFAZ, defende que “*essa crítica do TCE é pertinente, e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotada pelo Estado. Assim, possível a adequação na classificação da despesa a partir do exercício de 2020, caso não o tenha feito a partir de 2019*”.
- No que diz respeito aos indicadores de segurança, o Governo “*reitera que se encontram de acordo com as informações prestadas pela Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE/SDS)*”; e por meio da SDS, houve atualização de determinados valores e percentuais do referido texto.

9. 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 objetivo de adequar a concessão e o pagamento dos benefícios de natureza previdenciária, no âmbito do Estado, às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98 e pela Lei Federal nº 9.717/98.

Neste Capítulo do Relatório (doc. 66, p. 395-442), a equipe de auditoria destacou, em resumo, os seguintes pontos relevantes (**item 14.1**, p. 530-532):

- A última avaliação atuarial efetuada no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado informa a existência de 195,9 mil vínculos, sendo 102,2 mil servidores ativos, 70,8 mil aposentados e outros 22,9 mil pensionistas. Do quantitativo de servidores ativos, haveria um quantitativo de 18,9 mil servidores já com requisitos preenchidos para a solicitação de aposentadoria entre 30/09/2018 e o final de 2019.
- **Financeiramente, viu-se que o Estado de Pernambuco precisou arcar, em 2018, além de contribuições patronais que lhe são devidas, com R\$ 2,602 bilhões**, valor caracterizado como “resultado previdenciário negativo” do exercício, em decorrência do cotejo entre despesas previdenciárias totais de R\$ 5,753 bilhões e receitas previdenciárias totais de R\$ 3,151 bilhões. O resultado negativo de 2018 apresentou uma variação de 4,12% em relação ao resultado previdenciário, também negativo, verificado em 2017.
- No que tange a perspectivas futuras, tem-se que o RPPS em vigor no Estado contempla **um déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos de R\$ 247,58 bilhões**, resultante da junção de todos os resultados previdenciários futuros deficitários estimados para o período; nas referidas projeções, estima-se que o resultado previdenciário negativo anual, que em 2018 atingiu R\$ 2,602 bilhões, alcançará um ápice de R\$.6,044 bilhões negativos no ano de 2043.
- Apesar de o valor de ápice negativo acima projetado (de R\$ 6,044 bilhões) indicar um sobrepeso de 132,6% sobre o verificado em 2018 (mais que o dobro, portanto), tem-se uma amenização desse peso na prática, em razão de que as últimas projeções de resultado previdenciário de curto prazo (resultado do exercício imediatamente seguinte) têm se distanciado da realidade.
- **A Previdência dos servidores públicos estaduais permaneceu, durante o ano de 2018, limitada ao Regime Próprio de Previdência vigente no Estado, sem funcionamento efetivo do Regime Complementar.** O referido regime complementar aguarda, por sua vez, a implantação do Plano Previdenciário FUNAPREV, que foi delineado inicialmente pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, teve instituição formal pela Lei Complementar Estadual nº 257/2013 (logo após a criação do FUNPRESP pela União), mas até o momento permanece sem início de operação definido.
- Entre 2001 e 2018, **o Estado de Pernambuco não obteve sucesso na tentativa de contenção do resultado previdenciário anual**, tendo que realizar coberturas de déficit financeiros crescentes (no Estado essas coberturas são intituladas por DOE). Estes valores de aportes tiveram momentos pontuais de contenção, ocasionados por elevação de alíquotas em abril/2001 (substituição do IPSEP pelo FUNAFIN, quando foram aumentadas as alíquotas patronal e de servidor), em abril/2005 e em abril/2010 (nestas duas últimas, foi majorada apenas a alíquota patronal).
- A última elevação de alíquotas (apenas patronal, de 20% para 27%, em abril/2010) não foi suficiente a evitar que o comprometimento acarretado pela perda anual previdenciária estadual, sobre a RCL estadual, passasse de 6,42% em 2010 para 11,25% em 2018. Há, portanto, evidenciada tendência de comprometimento de finanças estaduais alguns anos adiante, se mantidos os mesmos moldes vigentes entre 2010 e 2018.

- A medida de segregação de massas, como delineado pela LC nº 258/2013, se vier a entrar em vigor, segregará em dois grupos previdenciários o total de servidores do Estado: o primeiro submetido a regime de repartição (Plano Financeiro FUNAFIN), e outro submetido a regime de capitalização com encargo patronal (Plano Previdenciário FUNAPREV), 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.**

Na sua **peça de defesa** (doc. 79), o Governo do Estado assim aduz:

- *“O Governo do Estado visando à implementação de medidas que contribuam para o aperfeiçoamento do modelo de financiamento do Sistema Previdenciário do Estado, recentemente, enviou para Assembleia Legislativa - ALEPE, o Projeto de Lei Complementar nº 830/2019, com o objetivo de alterar a Lei Complementar Estadual nº 28, de 14 de janeiro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, e a Lei Complementar Estadual nº 257, de 19 de dezembro de 2013, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Pernambuco. Desta forma, as principais modificações na Lei Complementar nº 28, de 2000, visam promover a segregação de massas no regime Próprio de Previdência Social de Pernambuco, e fixar a alíquota mínima de contribuição previdenciária permitida pela Constituição Federal (...).”*
- *“A partir da referida segregação de massas dos participantes do regime previdenciário estadual, implementa-se efetivamente o fundo de capitalização denominado FUNAPREV. Desse modo, os servidores que ingressarem a partir do seu funcionamento a ele ficarão vinculados, mantendo-se a vinculação ao FUNAFIN dos servidores admitidos anteriormente”.*
- No que diz respeito ao Achado nº 84 (**última avaliação atuarial efetuada no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS**), *“o Governo do Estado ratifica, através da FUNAPE, que os quantitativos apresentados no relatório de auditoria estão em conformidade com os dados da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco - RPPS /PE (Data Base: 31/12/2018)”.*
- No que concerne ao Achado nº 85 (**resultado previdenciário negativo**), o Governo do Estado informa, através da FUNAPE, *“que os valores apresentados no relatório de auditoria estão em conformidade com os dados sobre receitas e despesas do RPPS/PE, publicados pela Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ/PE). A elevação do resultado previdenciário negativo é compatível com a atual condição do RPPS/PE, com regime de financiamento em repartição simples, cuja relação ativos/inativos apresenta trajetória descendente”.*
- Quanto ao Achado nº 86 (**déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos de R\$ 247,58 bilhões**), o Governo do Estado informa *“que os valores apresentados no relatório de auditoria estão em conformidade com os dados da Avaliação Atuarial do RPPS/PE (Data Base: 31/12/2018),*

ressalvando-se, apenas, que o valor projetado para o resultado previdenciário negativo em 2043 é de R\$ 6,054 bilhões. A elevação do déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos é compatível com a atual condição do RPPS/PE (...)

- Sobre o Achado nº 87 (valor de ápice negativo acima projetado, de R\$ 6,044 bilhões, indicar um sobrepeso de 132,6% sobre o verificado em 2018), o Governo do Estado explica, através da FUNAPE, *“que conforme mencionado no relatório de auditoria, a premissa de não reposição de participantes em planos financeiros decorre de previsão normativa inserta na Portaria MPS nº 403/2008, com a redação que lhe foi dada pela Portaria MPS nº 21/2013”*.
- No que se refere ao Achado nº 89 (entre 2001 e 2018, o Estado de Pernambuco não obteve sucesso na tentativa de contenção do resultado previdenciário anual, tendo que realizar coberturas de déficit financeiros em regra crescentes) e ao nº 90 (medida de segregação de massas, como delineado pela LC nº 258/2013), *“a FUNAPE defende que com o objetivo de fazer frente à tendência de elevação do comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) para financiamento da despesa previdenciária é que o Governo do Estado busca dar efetividade às Leis Complementares Estaduais nºs 257 e 258, de 2013”*.
- Do mesmo modo, com relação ao Achado nº 91, por meio da FUNAPE, o Governo *“evidencia que este é o objetivo do novo modelo de financiamento da previdência estadual, previsto nas LCE’s nºs 257 e 258, ambas de 2013”*. Entretanto, *“a mencionada perda relativa de arrecadação de contribuições alcança, também, a parcela remuneratória inferior ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considerando que contribuição sobre este quantum não poderá mais ser utilizada pelo Estado para financiar a atual despesa com aposentadorias e pensões do FUNAFIN (Plano Financeiro)”*.

10. TERCEIRO SETOR

A auditoria, quanto a este ponto (**Capítulo 10**, doc. 66, p. 443-467), constatou que (**item 14.1**, p. 532-533):

- Em 2018, a Secretaria de Saúde de Pernambuco, através da UG 530401 – Fundo Estadual de Saúde – FES, efetuou repasses financeiros para 10 (dez) Organizações Sociais de Saúde (OSS) quando 90% dessas OSS não tinham renovado sua titulação, como Organização Social de Saúde. Os decretos de renovação foram expedidos posteriormente com efeitos retroativos.
- Deve-se frisar que os decretos de renovação do Hospital Tricentenário e do Instituto Materno Infantil Professor Fernando Figueira – IMIP datam de 17 de setembro de 2018, com efeitos retroativos a novembro de 2017 e outubro de 2017, respectivamente, decorridos, portanto, dez e onze meses de expirado o prazo de validade dos referidos decretos de renovação.

- Em relação à renovação da titulação das Organizações Sociais das demais áreas, verificou-se um quadro semelhante ao ocorrido nas OSS, ou seja, os decretos de renovações foram expedidos com efeitos retroativos, conseqüentemente foram efetuados repasses financeiros, em 2018 sem que essas entidades tivessem renovado sua qualificação, a exemplo do Centro de Prevenção as Dependências – CPD e o Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES, os quais só tiveram renovada sua qualificação como Organização Social treze e oito meses, respectivamente, depois de expirado o prazo de validade.
- Os repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais, por meio de contrato de gestão, alcançaram R\$ 1,01 bilhão em 2018. A maior parte dos recursos (R\$ 865,78 milhões) foi repassada para as dez Organizações Sociais da área de Saúde, sendo o restante (R\$ 144,44 milhões) repassado para as oito Organizações Sociais das demais áreas.
- Na Relação dos Contratos de Gestão e Termos Aditivos enviada pelo Governo do Estado, foram incluídos repasses à Casa do Estudante de PE (R\$ 240.000,00) e ao CERCAP (R\$ 39.500,00) que de fato decorrem de relação convencional, bem como valores referentes a serviços técnicos profissionais repassados ao IEDES no total de R\$ 1.397.244,84 (item 10.2.3).
- Verificou-se que parte dos repasses efetuados em 2018 para as Organizações Sociais de Saúde, referentes a pagamento de despesas do exercício anterior (DEA) foi classificada na conta 3.3.50.92.41(Contribuições /Despesas de Exercícios Anteriores), quando o adequado seria na conta 3.3.50.92.43 (Subvenções/Disp. De Exercícios Anteriores).
- Em relação à contabilização dos repasses efetuados para Organizações Sociais das demais áreas, em 2018, quando se referiam as despesas liquidadas no exercício, a quase totalidade, 95%, foi classificada indevidamente na conta 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social).
- Identificaram-se ainda repasses para o IEDES e para o Centro de Prevenção a Dependência (CPD), efetuados pela UG 600101 – Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e registrados erroneamente na conta 3.3.50.41.14 (Contribuições – OSCIP), no total de R\$ 3,05 milhões. As duas entidades citadas anteriormente não são qualificadas como OSCIP.
- Verificaram-se repasses para o Núcleo de Gestão do Porto Digital, efetuados pela UG 310101 – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e registrados erroneamente na conta 3.3.50.41.03 (Contribuições /Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico) no total de R\$ 2.215.000,00. Este valor foi considerado pelo Governo do Estado como pagamento decorrente de contrato de gestão.
- O governo do Estado contabilizou em 2018 o repasse de R\$ 1.358.347,13 para o Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional (CERCAP), informando a condição desta como OSCIP. No entanto, o CERCAP teve expirada essa qualificação desde 17.10.2014, passando a ser qualificada em julho/2015 como Organização Social (OS).

O Governo do Estado, por sua vez, apresenta as seguintes alegações (doc. 79):

- *As “qualificações extemporâneas se deram em razão do tempo necessário para os trâmites burocráticos, já que conforme a lei, os requisitos a serem*

cumpridos pelas OSS implicam na juntada de vasta documentação, bem como em grande maioria necessitam de alteração dos respectivos Estatutos Sociais que dependem de aprovação dos Conselhos competentes, e realização de Assembleias”. O referido processo passa, ainda, “pela análise da área técnica responsável pelo monitoramento dos contratos na SES (DGMMAS), do jurídico da Secretaria, e também de outros órgãos do governo, a exemplo do Núcleo de Gestão, formado por outras Secretarias Estaduais, e da Procuradoria Geral do Estado”.

- *“A SES tem ciência da importância da necessidade de regularização das qualificações das OSS, por isso, em meados do exercício de 2017, foram tomadas medidas no intuito de regularizar e monitorar sistematicamente os processos de qualificação e renovação da titulação, a fim de sanar as pendências existentes no menor tempo possível”. No segundo semestre de 2018 “a regularização das qualificações das OSS atingiu o percentual de 80%, tendo sido à época publicados no DOE os Decretos de Qualificação de várias das OSS contratadas”.*
- *Pode-se verificar “que, até meados do mês de outubro do corrente ano, 100% das qualificações das OSS se encontravam regularizadas. Atualmente, estão em tramitação na SES, o processo de renovação de qualificação de algumas OSS”, estando “em fase de implantação na SES, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o qual, sem sombra de dúvidas contribuirá para a otimização quanto à celeridade do fluxo do andamento de muitos processos, incluindo o de qualificação das OSS”.*
- *São necessárias discussões acerca do prazo estipulado legalmente, “considerando, inclusive, a possibilidade de alterações na legislação pertinente, no sentido de reavaliar o prazo estipulado (dois anos), por este ser demasiadamente curto, devido à robustez dos trâmites burocráticos necessários à sua conclusão”.*
- **No que diz respeito ao Achado nº 96 (renovação da titulação das Organizações Sociais das demais áreas),** o Governo do Estado, através da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), ressalta que o Decreto nº 47.309, de 15 de abril de 2019, renovou a qualificação como Organização Social (OS) do Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES) por mais 02 (dois) anos, e seu art. 4º prevê a vigência na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 10 de junho de 2018.
- O Decreto nº 45.217, de 06 de novembro de 2017, renovou a qualificação como OS do Centro de Prevenção às Dependências (CPD) por mais 02 (dois) anos e seu art. 4º prevê a vigência na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 03 de outubro de 2016.
- Do mesmo modo, o Decreto nº 46.254, de 12 de julho de 2018, renovou a qualificação como OS da Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP) por mais 02 (dois) anos e, em seu art. 4º, prevê a vigência na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 27 de março de 2018.
- Com relação aos Achados nºs 97 (**repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais**) e 98 (**Relação dos Contratos de Gestão e Termos Aditivos**), por meio da ARPE, o Governo do Estado *“esclarece que as informações constantes do sistema e-Fisco*

demonstram que, de fato, os repasses financeiros, provenientes de Contrato de Gestão, recebidos pela entidade Casa do Estudante de PE (CEP), no exercício de 2018 totalizaram R\$ 2.013.472,00, enquanto que para a entidade Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacidade Profissional (CERCAP), no exercício de 2018, foram repassados os seguintes valores: R\$ 4.063.192,88 provenientes de Contrato de Gestão e R\$ 1.358.347,13 oriundos de Termo de Parceria

- Quanto à entidade Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES), “conforme as informações do sistema e-Fisco, os repasses financeiros no exercício de 2018 totalizaram R\$ 14.936.512,76, sendo R\$ 1.695.618,08 proveniente da Unidade Gestora 130101 (SDSCJ) e R\$ 13.240.894,68 da Unidade Gestora 600101 (FEAS)”.
- Sobre os erros de classificação contábil, “ratifica-se que não compete à ARPE fiscalizar exatidão dos registros contábeis de órgãos de governo e menciona que de acordo com o Art. 23 da Resolução ARPE nº 067/10 compete a esta agência fiscalizar a exatidão dos registros contábeis “apenas” das OS e OSCIP”.
- Quanto à reclassificação para a natureza 3.3.90.39.05 efetuada pela equipe de auditoria do TCE, referente às despesas para o IEDES, “por meio da SEFAZ, o Governo do Estado informa que em razão do tempo exíguo para manifestação não foi possível fazer notificação ao órgão contratante para a apresentação de documentos e justificativas relacionadas à forma de contratação/parceria realizada”.
- No que pertine aos Achados nºs 99, 100 e 101, relativos a erros de classificação e registros contábeis erradas, a defesa do Governo do Estado de Pernambuco defende que “a Resolução ARPE nº 067/2010 (antiga Resolução nº 05/2010) estabelece condições e procedimentos para monitoramento e fiscalização dos serviços pactuados com Entidades Privadas sem fins econômicos, qualificadas no Sistema Integrado de Prestação de Atividades Públicas Não-Exclusivas do Estado de Pernambuco”. Nesse sentido, “a Resolução ratifica que compete à citada Agência, fiscalizar a exatidão dos registros contábeis apenas das OSs e OSCIPs e não das secretarias de governo”.
- Por meio da SES, o Governo informa “que no exercício financeiro de 2019, não utilizou mais a classificação de Contribuições para Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), fazendo com que a classificação fosse regularizada”, sendo utilizadas as classificações 3.3.50.92.13 (Organização Social - OS - Contrato de Gestão) e 3.3.50.92.43 (OUTRAS SUBVENÇÕES REFERENTES A EXERCÍCIOS ANTERIORES), conforme as supracitadas classificações para DEA de Subvenções, parametrizadas pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) para contabilização.
- E, completa: “Caso seja necessária mudança de classificação contábil das despesas que sejam possíveis e relevantes seguir-se-ão as orientações e recomendações dos órgãos competentes de Controle. Sobre os Achados, por meio da SEFAZ, o Governo reconhece que essa crítica do TCE é pertinente e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotada pelo Estado. Assim, sugere-se que haja adequação na classificação da despesa a partir do exercício de 2020, caso não o tenha feito a partir de 2019”.
- Quanto ao Achado nº 102 **(o Governo do Estado contabilizou em 2018 o repasse de R\$ 1.358.347,13 para o Centro Brasileiro de Reciclagem e**

Capacitação Profissional (CERCAP), informando a condição desta como OSCIP, entretanto, o CERCAP teve expirada essa qualificação desde 17.10.2014, passando a ser qualificada em julho/2015 como Organização Social), a defesa, através da ARPE, esclarece que, “de acordo com informações encaminhadas pelo Centro Brasileiro de Reciclagem e Capacitação Profissional (CERCAP/OS), os recursos financeiros recebidos em 2018, na condição de OSCIP, foram provenientes de parcelas atrasadas de Termos de Parceria que o Estado devia àquela entidade. Dessa forma, nos termos da Ata de Audiência de Mediação do Ministério Público do Trabalho, datada de 28/09/17, o Estado se compromete em quitar dívidas junto ao CERCAP para que este possa liquidar seus débitos trabalhistas”.

11. TRANSPARÊNCIA

No que se refere à **Transparência**, dentre os pontos apresentados no Relatório Técnico (doc. 66, p. 468-489), destaco os seguintes, conforme resumo conclusivo da auditoria (**item 14.1**, p. 533-534):

- 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).
- 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.
- 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.
- 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 desta SCGE quanto à implementação de suas recomendações às Unidades Gestoras estaduais.
- Segundo o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), ferramenta disponibilizada pelo governo federal que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG, o Estado de Pernambuco alcançou 86,07% na avaliação de acessibilidade, 68,53% no Portal de Transparência e 69,73% no Portal do Governo de Pernambuco.

- Além da seção de dados abertos encontrada no Portal de Transparência do Estado de Pernambuco, foi encontrado um portal de dados abertos do Governo de Pernambuco contendo dados voltados ao dia-a-dia do cidadão, como paradas de ônibus e pontos turísticos. Porém, as informações estão desatualizadas desde 2013.
- Nos portais das “Organizações Sociais - demais áreas”, à exceção da Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP, constatou-se que não estão disponíveis informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012.
- Repetindo omissão verificada na Lei Orçamentária, o Portal de Transparência deixa de trazer quantificação de metas físicas nas ações onde é viável sua mensuração.

O Governo do Estado, em sua **peça de defesa** (doc. 79), apresenta as seguintes alegações:

- Com o intuito de atender ao disposto no art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei Federal nº 12.527/2011 e no art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto Estadual nº 38.787/12 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, *“encontram-se, em processo de validação, dois painéis que serão inseridos no Portal da Transparência e trarão as seguintes informações: um sobre obras e instalações do governo e o outro sobre obras prioritárias”*.
- *“A plataforma de obras prioritárias terá informações distribuídas por programa, ação e subação, lista com os órgãos com acompanhamento prioritário, município beneficiado, e recursos estadual e municipal envolvidos. Terá também informação sobre qual região do estado está sendo executada a obra, a situação da obra, o percentual em que se encontra a execução da obra, data do término e a quantificação da população beneficiada”*.
- Quanto à **ausência de publicação de documentos, no Portal de Transparência de Pernambuco**, existe, *“na seção de Planejamento e Orçamento do Portal da Transparência, um link Todos Por Pernambuco Digital que remete para página <https://participa.pe.gov.br/> que é uma plataforma digital do programa Todos por Pernambuco na qual os cidadãos tem acesso para cadastrar suas demandas que posteriormente serão utilizadas para formatação do Plano Plurianual”*.
- *“Com base nos Seminários Regionais “Todos Por Pernambuco” que promovem um espaço para o debate entre a sociedade civil organizada e o Poder Público, os cidadãos e associações têm a oportunidade de debater e apresentar diretamente aos membros do Governo, as necessidades e problemas específicos da Região”*.
- *“Tal mecanismo é reforçado quando da tramitação do Projeto de Plano Plurianual na ALEPE, através de audiências no âmbito da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação. Em 2019, além dos seminários regionais, foi desenvolvida plataforma digital para recolhimento de pleitos e propostas dos cidadãos pernambucanos, no citado endereço <https://participa.pe.gov.br/>”*.
- A respeito do Achado nº 106 (**não foram encontrados no mesmo Portal dados a respeito das tomadas de contas encaminhadas à SCGE**),

informa-se que *“considerando que o processo de Tomada de Contas Especial (TCEsp) é de competência do próprio Tribunal de Contas do Estado, que dispõe em sua Lei Orgânica e, de forma mais detalhada, na Resolução TC nº 36/2018 sobre instauração, instrução e processamento de TCEsp, não existir em nenhum dos referidos normativos diretriz que estabeleça a publicidade do processo ainda em andamento, pois a conclusão se dá apenas com o julgamento da Corte de Contas”*.

- No tocante aos relatórios de auditoria, o Governo do Estado defende que há de se pontuar o que segue:
 - A SCGE/PE disponibiliza no Portal da Transparência do Estado os resultados das auditorias realizadas, conforme disciplina o Decreto Estadual nº 38.787/2012, art. 7º, § 3º, inciso IX.
 - Não obstante o cumprimento do dispositivo regulamentar, tem-se, por parte da equipe técnica do TCE/PE, a recomendação de divulgação, na íntegra, dos relatórios de auditoria da SCGE/PE.
 - A *“dita ação alinha-se aos pressupostos da transparência, porém deve-se observar a devida cautela quanto ao conteúdo dos relatórios, os quais, por vezes, consignam dados pessoais e informações restritas e /ou sigilosas. Além disso, deve-se ter especial atenção aos mandamentos esposados pela Lei Geral de Proteção aos Dados (LGPD), de modo a não gerar insegurança jurídica ao Estado e, por consequência, risco de contencioso”*.
 - Entende-se, então, *“que o tema merece um maior aprofundamento e estudo antes de sua implementação, a fim de se atingir o objetivo pretendido com a transparência, sem haver, contudo, riscos institucionais decorrentes da medida”*.
- Quanto ao **requisito acessibilidade**, *“o Portal da Transparência possui recursos como aumento e diminuição da fonte, alto contraste, menu de busca, mapa do site no rodapé da página, redimensionamento da página sem perda da funcionalidade, “migalha de pão” (breadcrumbs), que são links navegáveis em forma de lista hierárquica os quais permitem que o usuário saiba qual o caminho percorrido até chegar à página em que se encontra no momento, entre outros recursos”*.
- Em relação à **seção de dados abertos no Portal da Transparência, com informações desatualizadas** (a exemplo de paradas de ônibus e pontos turísticos), *“é possível verificar publicações de conjuntos de dados de 05 (cinco) unidades gestoras como Casa Militar, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Controladoria Geral do Estado, Secretaria de Planejamento e Gestão e Governo do Estado”*.
- Um novo portal de dados abertos está sendo desenvolvido pela SCGE/PE para uma implantação futura e *“o Governo do Estado, através da SCGE/PE, solicitará à Agência de Tecnologia da Informação (ATI), a retirada de imediato do antigo Portal de Dados Abertos desatualizado desde 2013”*.
- No que se refere ao Achado nº 109 (**ausência de informações nos portais das “Organizações Sociais - demais áreas”**), o Governo do Estado de Pernambuco, através da ARPE, *“explica que durante o exercício 2017, foi realizada uma ação de fiscalização com o objetivo de verificar se as informações publicadas nos websites institucionais das OSs e OSCIPs que possuíam instrumentos ativos em 2017 com a administração estadual,*

- encontravam-se em conformidade com os dispositivos da Lei nº 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)*.
- Com a emissão, em 30.11.17, do Relatório de Fiscalização ARPE/CANE Nº 003/2017 sobre adequação e cumprimento da Lei nº 12.527/2011, “*recomendou-se às entidades que cumprissem os termos constantes na referida Lei de Acesso à Informação (LAI), na Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009 (Lei da Transparência) e na 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*”. O Governo informa que, atualmente, o Portal da Transparência disponibiliza a consulta “*Repasse as Organizações Sociais de Saúde OSS*” e “*Estabelecimento e Profissionais de Saúde das OSS*” (<http://web.transparencia.pe.gov.br/fiscalizacao-e-controle/>).
 - Como complemento, na seção “*Fiscalização e Controle*” no Portal da Transparência, podem-se verificar consultas sobre OSs e OSCIPs vinculadas ao Estado: o usuário tem acesso aos Contratos de Gestão, Termos de Parceria e seus aditivos.
 - “*Com a nova plataforma das OSS, será possível acompanhar os valores repassados para cada unidade de saúde vinculada e filtrar a pesquisa por fonte de recurso, além de obter informações sobre ordem bancária (OB), finalidade da OB, data de lançamento e valor pago. Evidencia-se que cada organização social de saúde possui um portal da transparência da LAI (Lei de Acesso à Informação) contendo suas unidades de saúde vinculadas e informações que são exigidas pela aludida lei*”.
 - Para o Achado nº 110 (**o Portal de Transparência deixa de trazer quantificação de metas físicas nas ações onde é viável sua mensuração**), “*o Governo elucida que há comentários de que no portal da LAI (Lei de Acesso à Informação) é possível ter acesso às metas físicas das ações e programas de cada órgão, através do relatório de Desempenho da gestão que consta nas páginas específicas de cada unidade gestora. Porém, a SCGE/PE informou que não pode assegurar que todos os relatórios estarão atualizados e disponíveis em cada página, uma vez que é de responsabilidade de cada UG a atualização de sua página*”.

É o relatório.

VOTO

De forma geral, pode-se observar que os autos do presente processo não apresentam fatos particulares de magnitude negativa, a lhes diferenciar, substancialmente, do escopo de apontamentos constantes dos processos de Prestação de Contas referentes aos exercícios anteriores, mormente o de 2017.

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

1. Conjuntura Econômica

O Governo não tece comentários, em sua peça de defesa, acerca do cenário da **Conjuntura Econômica** apresentado no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador – Exercício de 2018.

Observo, da proficiente análise realizada pela equipe de Auditoria deste Tribunal, significativa melhoria de alguns indicadores, a saber:

- Taxa de crescimento do PIB superior ao PIB nacional: desde 2009 (com exceção do ano de 2016), a economia pernambucana tem apresentado um ritmo de crescimento superior ao da economia nacional.
- Com relação a 2018, enquanto o PIB do Brasil cresceu 1,1%, o crescimento do PIB pernambucano ficou 0,8 ponto percentual acima do nacional, crescendo 1,9%, e totalizando, em valores correntes, o valor de R\$ 182,8 bilhões em 2018.
- Inflação: a Região Metropolitana do Recife - RMR apresentou um IPCA de 2,84% em 2018, bem inferior ao índice de 3,31% apurado em 2017, bem como alcançou o menor índice em 2018, dentre todas as regiões pesquisadas.
- A Região Metropolitana do Recife apresentou no exercício de 2018 o 13º maior rendimento médio real, dentre as 21 (vinte e uma) Regiões Metropolitanas pesquisadas, enquanto apresentava o 15º maior rendimento médio real em 2017.

2. Gestão Administrativa

No que tange à **Gestão Administrativa**, não obstante o Governo do Estado, em sua peça de defesa, informar que “*a movimentação de pessoal em uma Rede de tamanha dimensão, possui alto grau de complexidade e exige recursos de gestão que foram sendo desenvolvidos pela SEE*”, observo que há o reconhecimento de que a SEE deve continuar “*trabalhando com afinco para a prestação contínua do serviço de educação de qualidade e rumo à construção de Rede Estadual Pública cada vez mais sólida e estruturada*”, encontrando-se na SAD proposta de alteração da Lei Estadual nº 14.547/2011, no sentido de promover diversas atualizações necessárias, dentre elas, a incorporação de limite determinado de docentes advindos de contratações temporárias.

Quanto às diversas abordagens relacionadas ao confronto contratações temporárias x admissão para preenchimento de cargos efetivos, em alguns casos, como já demonstrado pela auditoria, a situação se agrava porque existem contratos temporários com cargos efetivos vagos: é o caso da Secretaria de

Educação (19.718), Polícia Militar (7.317), Secretaria de Defesa Social (6.014), Secretaria de Saúde (2.976) e Corpo de Bombeiro (2.207) que, juntas, reúnem 84,29% dos 45.357 cargos vagos no Estado.

Nas alegações que tratam do Achado nº 61, anteriormente referido, o Governo do Estado aduz que *“as contratações ocorridas visam suprir, em parte, a demanda gerada em decorrência dos afastamentos de curto prazo da Rede Estadual de Ensino, a exemplo de licenças médicas, licenças prêmios, participação em cursos e outros afastamentos legais, dentre outros”*, prestando-se, também, *“ao atendimento de demandas específicas decorrentes da educação indígena e de programas e projetos especiais, bem como suprimento de demandas emergenciais até a realização de novo concurso público, para o qual foi instituída comissão responsável pela construção de proposta para os próximos certames, por meio da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 057, publicada no DOE de 12.09.2019”*.

Informa que houve esforço do Governo do Estado no processo de nomeação dos candidatos dos concursos públicos realizados em 2015 (certames regidos pelas Portarias Conjuntas SAD/SEE nº 110, 111 e 112, publicados no DOE de 12.12.2015, cujo prazo máximo da última vigência expirou em 28/04/2019), que ofertou 3.000 (três mil) vagas para o cargo de professor do quadro permanente de pessoal da SEE e, ao final, nomeou mais de 4.900 (quatro mil e novecentos) candidatos, no intuito de reduzir o quantitativo de professores temporários em atuação na Rede Estadual de Ensino, mediante substituição gradativa por candidatos aprovados.

Esclarece o Governo que, *“desde 2018, encontra-se em tramitação junto à Secretaria de Administração do Estado e à Câmara de Política de Pessoal, a solicitação da SEE com vistas à autorização para realizar concurso público voltado a diversas áreas da Rede Estadual de Ensino, desde os setores técnicos até o finalístico”*.

Nesse sentido, entendo que as recomendações já apresentadas no Parecer Prévio do exercício de 2014 (Processo T. C. nº 15100188-1), monitoradas na presente prestação de contas (**item 13.5 do Relatório de Auditoria**, p. 498-499), devam ter continuidade para sua implementação:

- Proceder ao levantamento das necessidades de pessoal, nas várias Secretarias e órgãos do Governo, objetivando a consolidação de um quadro de servidores efetivos na administração estadual, por meio da realização de concurso público, ou nomeação para os cargos, cujo concurso ainda esteja no prazo de validade. Situação: implementada parcialmente.
- 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. Situação: implementada parcialmente.

3. Gestão Orçamentária

Sobre a **Gestão Orçamentária**, vejo que o Governo vem adotando providências para melhor definir e monitorar o seu planejamento estratégico, tendo como instrumentos norteadores o PPA, a LDO e a LOA.

Entretanto, assiste razão à equipe de auditoria quanto à necessidade das metas e prioridades constantes no PPA serem monitoradas por indicadores pertinentes, sendo de vital importância que sejam devidamente adequadas quando existirem modificações nos programas e ações no plano de médio prazo, quer sejam através de créditos adicionais ou não.

O Governo do Estado informa que, atendendo às recomendações propostas pelo TCE, a SEPLAG vem envidando esforços no sentido de desenvolver um processo de gestão que possibilite a atualização/adequação das metas físicas ora alteradas por força das alterações orçamentárias. Na revisão do PPA 2016-2019, exercício de 2019, através de suas secretarias setoriais, sob coordenação da citada SEPLAG, continua empenhado em aperfeiçoar a metodologia de elaboração/revisão do Plano, em especial as estruturas programáticas dos órgãos da administração pública estadual.

O Governo esclarece, ainda, que o Poder Executivo Estadual tem como suporte o modelo de gestão Todos por Pernambuco, estabelecido por meio da Lei Complementar Estadual nº 141/09 - a metodologia atualmente adotada pelo Estado atrela indicadores a cada programa do PPA por meio de sua vinculação aos objetivos estratégicos de Governo.

Tais objetivos são retratados em Mapa da Estratégia, que orienta a ação do Governo como um todo e tem como intuito aferir e demonstrar o alinhamento entre os indicadores e os objetivos estratégicos.

Embora dotada de razoabilidade, a argumentação trazida pelo Governo deveria ser complementada com a documentação evidenciando tais indicadores e sua respectiva mensuração ao longo do exercício de 2018.

Dessa forma, como bem analisa a auditoria, a criação de indicadores que possam ser monitorados permite à administração estadual ter mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer ferramentas de apoio ao efetivo controle social na aplicação dos recursos públicos.

No que tange aos **principais aspectos observados no conteúdo da LDO e seus anexos**, ressalto a não inserção, na parte reservada para demandas judiciais do Anexo de Riscos Fiscais, dos “*valores referentes às demandas*

previdenciárias que estão sendo discutidas no judiciário”, recomendando a auditoria que sejam incluídos, no citado anexo, os valores atualizados das prováveis perdas judiciais em questões previdenciárias do exercício *sub examine*.

Aduz a defesa que é inegável a importância do detalhamento de tais riscos decorrentes de demandas judiciais, entretanto, é grande a pulverização das ações judiciais com impacto no âmbito previdenciário, inviabilizando a identificação do exercício exato da ocorrência de eventual impacto financeiro para a FUNAPE.

O Governo esclarece, então, que a despeito de tais dificuldades, o Poder Executivo, através da Procuradoria-Geral do Estado, continuará envidando esforços para aperfeiçoamento do cadastro dessas ações, de modo a que seja possível melhor detalhamento das possibilidades de perdas e, para tanto, foi recentemente enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar nº 830/2019 (publicado no DOE do Poder Legislativo do dia 21/11/2019), alterando, dentre outros, o art. 17 da LC nº 28/2000, atribuindo competência à PGE para controle do passivo judicial das ações propostas contra a FUNAPE e os fundos previdenciários.

A respeito do **Resultado Nominal** (no valor de R\$ 206.170,15, em 2018, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO/2018, que diverge do valor obtido levando em consideração a metodologia citada em nota explicativa do próprio Anexo, ou seja, tal montante deveria ser de R\$ 1.045.457,30 negativos) e do **Resultado Primário** (no valor de R\$ 852.945.230,99, conforme demonstrativo do resultado primário do Balanço Geral do Estado/2018, que traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria da STN nº 495, de 06 de junho de 2017).

Aduz o Governo do Estado que a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, instituído pela Portaria STN nº 495/2017, que instruiu os demonstrativos fiscais do Estado em 2018, trouxe uma inovação em relação ao cálculo do Resultado Nominal do exercício, quando alterou a forma de cálculo e exibição do Resultado Nominal do exercício nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e, conseqüentemente, a forma de cálculo do referido Resultado no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Acrescenta, conclusivamente, que estão sendo tomadas as devidas providências no sentido da correção da nota explicativa das Metas Fiscais da LDO, *“fazendo-a corresponder adequadamente ao valor de resultado nominal explícito na tabela do mesmo demonstrativo”*.

Sobre o **acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação**, que deve ser evitado, posto que enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte, o Governo do Estado argumenta que *“vem adotando uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, em face de um cenário econômico nacional restritivo”*, sendo aperfeiçoados os mecanismos da gestão com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto Estadual nº 42.587, de 19 de janeiro de 2016.

No que diz respeito ao **montante de R\$ 506.419.032,73 de renúncia de receita, que não constou no demonstrativo da LDO de 2018**, o Governo argumenta que, em relação à publicação da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), na seção de “Planejamento e Orçamento” do Portal da Transparência são divulgados os conteúdos do PPA, da LDO e da LOA, sendo solicitado à Secretaria da Fazenda (SEFAZ), via Ofício (Ofício nº 714/2019 - SCGE - SEC), *“o envio de dados de renúncia de receitas (incentivos fiscais), nos moldes acordados com esta Secretaria, para criação de um Painel a ser inserido no Portal da Transparência”*.

Quanto a **outras impropriedades constatadas no Orçamento e sua execução** (a exemplo da classificação inadequada da movimentação de recursos entre SAD e PERPART; ausência de algumas informações no Anexo de Emendas Parlamentares da LOA/2018; valor inscrito em Restos a Pagar referente às emendas parlamentares não alcançaram os R\$ 34,07 milhões informados pela SEPLAG), vê-se que, em sua maioria, o Governo reconhece a constatação da auditoria, comprometendo-se a atender às suas recomendações, a exemplo da inclusão de informações no Anexo de Emendas Parlamentares: *“o Governo do Estado se compromete a estudar a possibilidade de inclusão de anexo de Emendas Parlamentares publicada na LOA, conforme proposto pelo TCE/PE.”*

Com relação à **adoção de medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios**, ao final do período definido pela Emenda Constitucional nº 99/2017, o Governo afirma que *“a referida recomendação se alinha com a preocupação do Estado de Pernambuco em cumprir adequadamente o Regime Especial, uma vez que o Estado pretende quitar seu estoque de precatórios até o período final definido pela EC nº 99/2017”* e, nesse sentido, *“vem considerando, anualmente, os novos precatórios inscritos em cada exercício findo”*.

Ainda, quanto à adoção de medidas que garantam a melhoria do processo de pagamentos e acompanhamento das variações do estoque de precatórios, *“informa-se que o Estado de Pernambuco planeja desenvolver mecanismo de gestão de precatórios integrado com os sistemas do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, o que proporcionará uma maior previsibilidade do montante de precatórios a ser inscrito nos períodos futuros e o monitoramento dinâmico do estoque de precatórios devidos”*.

Da mesma forma, **em relação aos gastos com publicidade** (limite previsto ultrapassado, em 2018, pela ADAGRO, CONDEPE-FIDEM e EMPETUR), o Governo alega que a Administração Direta do Poder Executivo do Estado figurou dentro do limite imposto de 1% e, na Administração Indireta Dependente, a EMPETUR está abaixo do limite, fazendo-se necessário, nos próximos exercícios, a realização de monitoramento periódico de tais despesas pelo Estado, junto às unidades da Administração Direta e Indireta Dependente do Poder Executivo, de modo a serem tomadas as medidas cabíveis e tempestivas para que não seja ultrapassado o limite legal de gastos com publicidade.

4. Gestão Financeira e Patrimonial

A respeito da **Gestão Financeira e Patrimonial**, observo que o Governo reconhece boa parte das situações apresentadas, sem deixar de se comprometer com a solução das questões. Além disso, verifico que, de acordo com o quadro resumo de cumprimento de limites, constante do Relatório Técnico à página 488 (doc. 66), a Dívida Consolidada Líquida correspondeu ao percentual de 61,10% da RCL, respeitando, portanto, o limite imposto pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (200%).

Da mesma forma, conforme já destacado pela equipe de auditoria, o volume de operações de crédito no exercício de 2018 (R\$ 638.379.633,97) situou-se no patamar de 2,76% da RCL, também abaixo do limite máximo conferido ao Estado pela Resolução nº 43/2011, que é de 16% da sua Receita Corrente Líquida.

Os limites de Despesa Total com Pessoal (56,82% da RCL), de aplicação de recursos na Saúde (15,32%) e de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (84,02%) também foram observados, conforme quadro abaixo (informações retiradas do Relatório Técnico à página 488):

LIMITES: LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO E CONSTITUCIONAIS				
Itens	Valor	% comprometimento 3º quad/2018	Limites LRF	
Despesa com Pessoal (DTP):	(em Reais)	% DP/RCL	Geral	Prudencial
Despesas com Pessoal Total:	13.140.026.663,30	56,82%	60,00%	57,00%
Poder Legislativo	572.558.349,27	2,48%	3,00%	2,85%
Assembleia Legislativa	291.783.548,53	1,26%	1,44%	1,37%
Tribunal de Contas	280.774.800,74	1,21%	1,56%	1,48%

Tribunal de Justiça	1.141.426.907,73	4,94%	6,00%	5,70%
Ministério Público	338.057.361,14	1,46%	2,00%	1,90%
Poder Executivo	11.087.984.045,16	47,94%	49,00%	46,55%
Dívida:	(em Reais)	% Dívida/RCL	Limites LRF/Resol. Senado nº 43/2001	
Dívida Consolidada Líquida	4.133.950.279,71	61,10%	200% da RCL	
Operações de Crédito	638.379.633,97	2,76%	16% da RCL	
Garantias	765.899,06	0,0033%	22% da RCL	
Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	Não houve		7% da RCL	
Educação e Saúde:	(em Reais)	% aplicado	Limites Constitucionais	
Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)	4.688.331.825,24	23,21%	25%	
FUNDEB (aplicação)	2.055.347.499,44	—		
Remuneração de Magistério	1.765.853.765,99	84,02%	60%	
Saúde (Ações e Serviços Públicos)	3.094.987.184,27	15,32%	12%	

Após a proficiente análise da auditoria sobre dos dados econômicos, contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais do Estado de Pernambuco, ao longo do exercício financeiro de 2018, e após cotejá-los com as informações e justificativas oferecidas pelo Governo do Estado, forçoso concluir que se conseguiu obter um razoável equilíbrio fiscal e financeiro, corroborado pela obediência aos limites legais relativos aos gastos com pessoal e também às despesas obrigatórias em educação e saúde, conforme se pode verificar no Quadro Resumo do Cumprimento dos Limites Constitucionais (acima transcrito).

Problema recorrente das contas estaduais, inclusive identificado no exercício anterior, refere-se aos Restos a Pagar Processados.

Conforme relata a auditoria, foi inscrito em Restos a Pagar o montante de R\$ 1,315 bilhão, ao qual se juntaram outros R\$ 345,9 milhões provenientes de exercícios anteriores, totalizando no estoque de Restos a Pagar, ao final de 2018, independentemente do primeiro ano de inscrição, o valor de R\$ 1,661 bilhão.

Destaca a auditoria que tal montante (R\$ 1,661 bilhão), deve ser analisado à vista do comportamento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), processadas após o encerramento do exercício, vez que o Estado processou, entre janeiro /2019 e abril/2019, um volume de R\$ 714,5 milhões de DEA em meio aos quais foram identificados, por amostragem, cerca de R\$ 228,5 milhões que deveriam ter também constituído os Restos a Pagar de 2018 (não o foram por falta de empenho e liquidação oportunas), fato que vem sendo verificado há alguns exercícios, principalmente na área de Saúde.

Nesse sentido, cabem as recomendações realizadas pela auditoria.

5. Gestão Fiscal

Quanto à **Gestão Fiscal**, frise-se as constatações importantes da auditoria:

- **Cumprimento, pelo Estado, dos limites legais referentes:** à Dívida Consolidada Líquida (DCL), que alcançou montante correspondente a 61,10% da sua Receita Corrente Líquida; às operações de crédito (2,76% da RCL); aos pagamentos anuais de amortizações e encargos (6,47% da RCL); e às garantias e contragarantias oferecidas pelo Estado (0,0033% da RCL).
- Do mesmo modo, quanto ao Resultado Primário, **o Estado cumpriu a meta estabelecida na LDO estadual, que definiu um déficit de R\$ 161,95 milhões, tendo apresentado, no entanto, um superávit de R\$ 852,95 milhões.**
- **Também** houve **cumprimento**, em relação às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), **tendo o Estado atendido 04 (quatro) das seis metas definidas pela União:** (1) a que limita a relação

entre a Dívida Consolidada e a RCL; (2) a do Resultado Primário; (3) a que limita as despesas com funcionalismo público (meta 3); e, finalmente, (4) a meta relativa à gestão pública.

- **Para a DTP**, a auditoria aponta que:

- **A soma algébrica dos percentuais contidos nos cinco RGFs havidos no Estado** (Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público) correspondeu a **56,82% da RCL estadual**, abaixo, portanto, do referencial de 60% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (art. 19, inciso II).
- Quando verificados os percentuais de comprometimento dentro de cada Poder/órgão de previsão constitucional, tem-se a informação preliminar de que nenhum deles teria ultrapassado os respectivos limites individuais previstos na legislação.
- **No entanto, o Poder Executivo divulgou percentual de 47,94% da RCL estadual, sendo ponto de controvérsia**, posto que **02 (duas) despesas, entendidas pela auditoria como computáveis no cálculo da DTP, deixaram de integrá-lo, assim como ocorreu no exercício de 2017** (Processo TCE-PE nº 18100002-7 – Prestação de Contas – Governo do Estado de PE): (1) as despesas com remunerações de profissionais de saúde que estão em atuação em hospitais públicos submetidos a contratos de gestão ante Organizações Sociais; e (2) as despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado.
- Nesse sentido, **incluindo tais despesas no cálculo para obtenção do percentual de gasto com pessoal no exercício, o comprometimento da DTP do Poder Executivo Estadual se elevaria para 50,54% da RCL**, portanto, acima do limite geral que lhe é atribuído pela LRF (49% da RCL).
- Por meio da SCGE/PE, o Governo argumenta que o §1º do art. 18 da LRF prevê a composição de “Outras Despesas de Pessoal” que são os valores dos contratos de terceirização destinados à substituição de servidores ou empregados públicos. Quanto ao 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”*.
- Importa ressaltar que o **referido achado foi também constatado nos autos do processo relativo às contas de 2016**, cujo Relator foi o Exmo. Conselheiro Valdecir Pascoal (Processo TCE-PE nº 17100360-3), **assim como nas contas de 2017** (Processo TCE-PE nº 18100002-7), tendo como Relator o Exmo. Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior que, por sua vez, sugeriu o encaminhamento referendado à unanimidade, quando da aprovação das contas do Sr. Paulo Henrique Saraiva Câmara, relativas ao exercício financeiro de 2016. **Logo, peço-lhes vênia, dada a relevância do apontamento técnico, para transcrever excerto do voto do Conselheiro Relator nos autos do**

Processo TCE-PE nº 17100360-3, uma vez que reputo ser essencial para expressar meu entendimento a respeito da questão

:

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 T.C. nº 69/13, que orientou o Poder Executivo do Estado de Pernambuco a incorporar, na sua Despesa Total com Pessoal, para fins de elaboração do RGF, as despesas de pessoal junto às organizações sociais e outras entidades não governamentais, na parcela que se refere à execução de atividades-fins do Estado para as quais houvesse correspondência com cargos dos seus quadros de servidores. O Governo alega que discorda do entendimento do TCE-PE, afirmando estar amparado pelo “efeito suspensivo” advindo do processo de Recurso TCE-PE nº 1301713-5, cujo objeto é justamente consolidar o entendimento sobre o tema que fora enfrentado por uma de suas Câmaras julgadoras. Alega, ademais, que sua discordância encontra lastro em Decisão do TCU (transcrita), cujo posicionamento, ao não exigir o referido cômputo, difere do adotado pelo TCE-PE.

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

4. Nada obstante, estou certo de que, na hipótese de este TCE, no bojo do referido processo recursal, vir a decidir no sentido de contabilizar tais despesas como de “Pessoal”, para fins de cálculo do limite da LRF, há que se estabelecer uma modulação com vistas à exigência de sua nova posição. Tratando-se de uma

interpretação que vigora há muitos anos, uma mudança de posição pela via da hermenêutica jurídica, sem que tenha havido formalmente uma alteração da legislação de regência, deve estar pautada pelos princípios de proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica. Neste caso, uma modulação razoável seria, por exemplo, exigir a apropriação dessas despesas, no cálculo do limite, ao longo de exercícios financeiros futuros.

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

- Com relação a esse primeiro ponto - contabilização dos valores pagos aos profissionais contratados por OSs, a título de indenização, informo que o Processo de Recurso T. C. nº 1301713-5 ainda não foi julgado, razão pela qual entendo que deve ser mantida a orientação decidida pelo Pleno naquela assentada, como também as respectivas recomendações indicadas pelo Relator, Conselheiro Valdecir Pascoal.
- Em suas alegações de defesa, o Governo do Estado esclarece que *“está atento ao efeito financeiro dos valores repassados às OSs referentes à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do Estado,*

- registrando-os no grupo 3.1 separadamente para que possa aferir o seu impacto conforme orientações apresentadas no presente Relatório e da STN através da Portaria nº 233, de 2019 e nº 389, de 2018 (...)*”.
- Destaca a defesa que *“a própria Portaria 233/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional, no §2º de seu art. 1º, permite que, nos exercícios de 2018 a 2020, os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante”*.
 - Registre-se, por oportuno, que o TCU, em seu Acórdão nº 1.187/2019, como bem explicou o Conselheiro Relator Dirceu Rodolfo de Melo Júnior (Processo TCE-PE nº 18100002-7): *“entendeu que os gastos com pessoal efetuados pelas organizações sociais, nessas circunstâncias, devem compor o cálculo da despesa total com pessoal, adotando, contudo, a modulação constante na Portaria 233/2019, do Ministério da Economia, que estendeu o ajuste até o final do exercício de 2020”*. Seguindo, então, o Princípio da Razoabilidade, reputo que tal entendimento, expresso também nos autos do Processo TCE-PE nº 18100002-7, deve ser levado em consideração no julgamento do Processo T. C. nº 1301713-5, haja vista encontrar guarida nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).
 - No que se refere às **despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado, adoto o entendimento expresso nos autos do Processo TCE-PE nº 18100002-7** pelo Relator, Exmo. Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, que, por sua vez, recepcionou em seu voto a proficiente análise e conclusão contida no Processo TCE-PE nº 1722207-2 (Auditoria Especial da Relatoria do Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida, julgado em 22 /11/2018, Acórdão T.C. nº 1441/18 vigente):

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

especial, entendo que a matéria não faz parte do escopo do presente processo de prestação de contas de governo.

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

(...).

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

- Afinal, não é sem razão que, **na esfera administrativa, há de se decidir interpretando as normas conforme prescreve a LINDB** (art. 20, c/c o art. 22, § 1º):

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

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

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias

práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

- Acrescente-se que, a despeito dos aspectos acima esposados, deve-se considerar que a DTP do Poder Executivo estadual, sem levar em consideração as despesas em discussão nesse item (valores pagos aos profissionais contratados por OSs, a título de indenização, e despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado), alcançou percentual dentro do limite estabelecido na LRF (**47,94%** da RCL estadual). Portanto, caso se faça necessário incluir tais despesas à conta de gastos com pessoal, ter-se-á excesso do limite geral da DTP, reforçando, sem dúvida, o atendimento à recomendação já exarada nos autos do Processo TCE-PE nº 17100360-3 (Prestação de Contas – Governo do Estado, Exercício de 2016), para que não haja necessidade futura de cortes de despesas.
- **No que diz respeito ao achado nº 44** (“aparente” cumprimento do art. 42 da LRF), o governo reitera os argumentos expostos nos apontamentos técnicos sobre os Restos a Pagar e as despesas de exercícios anteriores (gestão financeira e patrimonial): *“a equipe de auditoria utiliza nova abordagem, diversa da adotada por esse Egrégio Tribunal nos Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governador aos finais dos mandatos de 2014, 2010, 2006 e 2002”*, considerando que naqueles relatórios, para a aferição do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, o TCE-PE *“limitou-se a utilizar-se do demonstrativo de disponibilidades de caixa e dos restos a pagar do último quadrimestre de cada gestão”*.
- Ocorre que, como bem explica a auditoria, em que pese o Estado ter informado haver deixado R\$ 150,52 milhões como disponibilidades de caixa líquidas, tal montante teria se revelado como negativo, caso fosse contabilizada, em 2018, a universalidade de compromissos atribuíveis ao Estado até aquele momento (as DEA processadas pelo Estado entre janeiro /2019 e abril/2019 aponta um valor de R\$ 228,5 milhões cujos empenhos e liquidações deixaram de ser processados até o término de 2018, mas que já eram de exigibilidade e conhecimento incontroverso pelo Estado até esta data).
- Dessa forma, **entendo que cabe recomendação para que o Governo do Estado observe com acurácia o cálculo para atendimento ao art. 42 da LRF no final de mandato, considerando a existência de compromissos exigíveis e de conhecimento incontroverso pelo Estado até 31/12.**

6. Gestão da Educação

Na **Gestão da Educação**, dentre os apontamentos técnicos relatados pela auditoria, destaco que: não houve cumprimento da aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências correntes na manutenção e desenvolvimento do ensino (o Estado aplicou o percentual de 23,21% dos

recursos); as contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2018 representaram 80,71% do total de professores efetivos em exercício, acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993; e vencimento-base para os professores contratados por tempo determinado, no valor mensal de R\$ 1.952,29, com carga horária de 200 horas, correspondendo a 20,49% a menos que o valor do piso salarial nacional (R\$ 2.455,35 mensais).

Da análise dos autos, verifico que:

- A respeito do **descumprimento do limite de 25%** das receitas decorrentes de impostos e transferências correntes em manutenção e desenvolvimento do ensino, a auditoria explica que, do valor informado como aplicado em educação constante no balanço (R\$ 5,59 bilhões) deve ser desconsiderado o montante de R\$ 873,92 milhões computados como contribuição complementar da SEE ao FUNAFIN (que a rigor não se trata de despesa orçamentária, e mesmo que admitida, diria respeito a encargo com inativo), bem como outros R\$ 32,59 milhões que tratam de gastos com fornecimento de alimentação escolar para unidades prisionais, totalizando a glosa de R\$ 906,51 milhões.
- O Estado, por sua vez, reconhece, por meio da SCGE, “*a presença incorreta de valores de ações não relacionadas à MDE no demonstrativo correspondente à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, baseando-se na Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*”, a exemplo de despesas relacionadas “*aos pagamentos voltados ao serviço de gestão administrativa, referente à aquisição, logística, armazenamento, fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios em unidades prisionais, no montante de R\$ 32.594.244,84*”, assim como aquelas relacionadas às NEs nº 007552, 007553 e 007554, no total de R\$ 10.104.937,78, anuladas e, por consequência, não foram consideradas no cômputo do limite apresentado no referido demonstrativo.
- Afirma, ainda, o Governo do Estado que, quanto ao cômputo da ação “Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN”, relativa à denominada “Dotação Orçamentária Específica - DOE”, no valor de R\$ 873.925.314,74, atualmente é considerada como orçamentária, à luz do disposto no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000.
- Conclui a defesa que “*das despesas consideradas para fins de limite com gastos de educação, deve-se desconsiderar o montante de R\$ 22.489.307,06*”. Com isso, após os ajustes, o Governo do Estado afirma ter alcançado o percentual exigido pela Constituição Federal, **aplicando 27,58%** dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Nota-se que a **controvérsia maior está no montante** relativo à “Dotação Orçamentária Específica - DOE”, no valor de **R\$ 873.925.314,74** (grifou-se abaixo), excluído do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme cálculos da auditoria (doc. 66, p. 291):

Total das Aplicações (Demonstrativo)

R\$ 5.594.848.384,82

(-) RPNP inscritos em 2017	0,00
(+) RPNP inscritos em anos anteriores pagos em 2017	0,00
(-) Ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino	R\$ 906.516.559,58
fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios em Unidades Prisionais	R\$ 32.594.244,84
Contribuição Complementar da SEE ao FUNAFIN	R\$ 873.925.314,74
Total aplicado (entendimento do TCE)	R\$ 4.688.331.825,24

Base de Cálculo	R\$ 20.200.718.250,57
% de aplicações (TCE)	23,21%

- Sobre esse ponto, esclarece a defesa do Governo do Estado que o disposto no inciso II do art. 6º da Lei Complementar nº 43/2002 “*determina expressamente o cômputo da DOE como despesa com educação*”.
- No entanto, o TCE-PE recomendou nos autos do Processo TCE-PE nº 19100416-9, a alteração da mencionada legislação estadual no sentido de que a “Dotação Orçamentária Específica” passe a se denominar “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”, a fim de que seja classificada como despesas extraorçamentárias.
- Diante disso, a Assembleia Legislativa do Estado (ALEPE) formulou consulta através do Processo TCE-PE nº 1503323-5, do qual resultou o Acórdão T. C. nº 0938/2015, orientando que, de fato, “*a Dotação Orçamentária Específica - DOE deve constar nos orçamentos dos poderes e órgãos que dela necessitarem e, por consequência, dada a sua natureza, ser executada de forma orçamentária e não extraorçamentária*” e que, para

se adotar o modelo previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), “*deverá haver a necessária adequação da legislação estadual, notadamente a Lei Complementar 28/2000*”.

- Logo, assiste razão à defesa quando aduz que: “*enquanto não houver a modificação da Lei Estadual, o Governo do Estado cumpre o princípio da legalidade ao adotar a forma “orçamentária” na classificação da DOE*”.
- Destaca-se, que só em 2019, a Constituição Federal foi modificada (EC nº 03/19) determinando que não fossem computados os gastos com inativos para fins de atingimento do limite constitucional da educação.
- Sendo assim, **realizando os ajustes mencionados acima, e de acordo com as regras vigentes à época da prestação das contas, o Governo do Estado aplicou 27,58% dos recursos oriundos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino:**

Total das Aplicações	R\$ 5.594.848.384,82
(-) Ações não relacionadas à MDE	R\$ 22.489.307,06
(=) Total Aplicado	R\$ 5.572.359.077,76
(/) Base de Cálculo	R\$ 20.200.718.250,57
(=) % de Aplicação no MDE	27,58%

- Sobre **as contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2018, estas representaram 80,71%** do total de professores efetivos em exercício, acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745 /1993 (irregularidade também constatada nas Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2017). O Governo do Estado informa que: (1) “*face ao quadro total de professores, os contratos temporários representavam cerca de 44,66% do corpo docente da SEE naquele momento*”, ressaltando “*a gradativa e constante redução deste quantitativo ao longo dos últimos 05 (cinco) anos*”; e (2) o Estado de Pernambuco está regido pela Lei Estadual nº 14.547/2011, na qual não se identifica a existência de limites específicos para o quantitativo de docentes dessa natureza. Nesse contexto, **adoto o entendimento expresso pelo Relator, Exmo. Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, nos autos do Processo TCE-PE nº 1810002-7:** “*Apesar de não haver igual limite na legislação estadual, seria salutar avanço nesse sentido, haja vista que a relação de precariedade contratual não é indutora da qualidade educacional, além do que causa impacto indesejável na previdência do Estado*”.
- Quanto ao **vencimento-base para os professores contratados por tempo determinado, no valor mensal de R\$ 1.952,29**, com carga horária

de 200 horas, correspondendo a 20,49% a menos que o valor do piso salarial nacional (R\$ 2.455,35 mensais), o Governo do Estado esclarece que: publicou legislações para cada exercício, que corrigiram os valores nominais de vencimento-base atribuídos aos cargos públicos efetivos da SEE; e, em que pesem “*as legislações não tenham sido publicadas nos meses de janeiro, suas vigências tiveram efeitos de pagamentos retroativos a janeiro de cada ano, para os professores que percebiam o piso salarial e abrangidos pelos textos das leis*”. Desse modo, **entendo caber recomendação para que a situação apontada pela auditoria não se repita em futuros exercícios.**

7. Gestão da Saúde

Na **Gestão da Saúde**, não obstante ter havido aplicação do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde (15,32%), merecem destaques alguns dados relativos aos indicadores detalhados pela auditoria, com desempenho positivo:

- No tocante ao alcance das metas de ações definidas no Plano Estadual de Saúde 2016-2019, 66,8% foram executadas; 4,6% executadas parcialmente e 28,6% não executadas.
- O indicador “**Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação**” teve um avanço de 2017 para 2018, atingindo 66% da meta, frente aos 33% da meta atingida em 2017. Das quatro vacinas selecionadas neste indicador, a tríplice viral obteve uma cobertura de 101,84%, atingido novamente o melhor resultado.
- Dentre os indicadores que tiveram metas mais baixas em 2018, o indicador “**número de casos novos de sífilis congênita**” teve uma piora em 2018 em relação à meta, entretanto, apresentou uma melhora em relação ao resultado de 2017.
- A **mortalidade de mulheres em idade fértil em 2018** (2.459 óbitos) teve uma queda significativa em relação a 2017 (3.164 óbitos).
- Quanto à **mortalidade materna**, observa-se que o Estado terminou 2018 com número de óbitos maternos 33,67% inferior ao aferido em 2015 (65 casos em 2018 ante 98 em 2015) e, comparativamente a 2017, que registrou 84 casos, a redução do número de óbitos foi de 22,61%.
- A atuação do Estado de Pernambuco, com relação à **Tuberculose**, vem sendo positiva no que tange ao aspecto corretivo, ao tratar dos infectados, obtendo resultados positivos no **combate ao mosquito transmissor da dengue, febre de chikungunya e febre pelo vírus Zika** no exercício de 2018.

Para os indicadores negativos, a exemplo do “**número de casos novos de sífilis congênita**” (piora na meta de 2018), da “**Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação**” (embora tenha avançado de 2017 para 2018, novamente obteve o pior desempenho entre todos os indicadores) e da “

Taxa de Mortalidade Prematura” (houve uma piora na meta quando comparada com a de 2017), sugere-se a adoção das recomendações registradas ao final deste voto.

8. Segurança Pública

Com relação à **Segurança Pública**, observo que as falhas de classificação contábil, quanto à jornada extra segurança – militar e às despesas com locação de veículos, permanecem.

O Governo do Estado, por sua vez, através da SEFAZ, sobre os gastos com locação de veículos defende que *“essa crítica do TCE é pertinente, e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotada pelo Estado. Assim, possível a adequação na classificação da despesa a partir do exercício de 2020, caso não o tenha feito a partir de 2019”*. Desse modo, **entendo caber as recomendações da auditoria.**

Sobre os indicadores, há de se destacar que, de acordo com o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007, **a meta básica de redução da taxa de mortalidade violenta intencional** (a partir de maio de 2007) em 12% ao ano, **foi atingida em 2018, com redução aferida de 23,16% frente a 2017.**

9. Previdência

No que se refere à **Previdência dos Servidores Públicos do Estado**, verifico que situações apontadas no exercício de 2017 também o foram no exercício em análise, destacando-se o fato de ter permanecido, durante o ano de 2018, limitada ao Regime Próprio de Previdência vigente no Estado, sem funcionamento efetivo do Regime Complementar.

Relata a auditoria que o referido Regime Complementar aguarda a implantação do Plano Previdenciário FUNAPREV, que foi delineado inicialmente pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, teve instituição formal pela Lei Complementar Estadual nº 257/2013 (logo após a criação do FUNPRESP pela União), mas até o momento permanece sem início de operação definido.

O Governo do Estado, por sua vez, esclarece que, *“visando à implementação de medidas que contribuam para o aperfeiçoamento do modelo de financiamento do Sistema Previdenciário do Estado, recentemente, enviou para Assembleia Legislativa - ALEPE, o Projeto de Lei Complementar nº 830/2019”*, com fins de *“alterar a Lei Complementar Estadual nº 28, de 14 de janeiro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco,*

e a Lei Complementar Estadual nº 257, de 19 de dezembro de 2013, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Pernambuco”.

No voto do **Processo TCE-PE nº 18100002-7** (Prestação de Contas do Governo do Estado – Exercício de 2017), há o seguinte registro: *“Em 2017, dois relevantes e recorrentes problemas apontados pela Auditoria se repetem, para os quais são apresentadas as mesmas razões e justificativas: a implementação do regime complementar, por meio da concretização do Funaprev e a necessidade de completa adequação da contabilização do passivo atuarial aos ditames dos regramentos da STN”.* Nesse sentido reputo oportuna a análise e adoto o entendimento expresso pelo Exmo. Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, Relator do mencionado processo, para a conclusão do presente item:

Está claro que a questão da Previdência transcende os limites do governo estadual, por se tratar de tema nacional. Por essa razão, esta Corte sempre se pauta pela razoabilidade e proporcionalidade diante de questões de tamanha dimensão econômica, social, política e, sobretudo, face à iminente reforma previdenciária que está sendo estendida aos Estados e Municípios, requerendo prudência aos poderes governamentais. Ainda assim, **entendo necessário que o governo continue avaliando todas as possibilidades de implementação do regime complementar, por meio da concretização do Funaprev e procedendo à escorreita contabilização do passivo atuarial, em conformidade com os regramentos da STN, motivo pelo qual será procedida a pertinente recomendação,** a qual já fora proferida quando do exame das contas referentes ao exercício de 2016. (Grifou-se).

10. Terceiro Setor

Nesse item, destaco dentro da proficiente análise da equipe técnica deste Tribunal, os repasses financeiros realizados para 10 (dez) Organizações Sociais de Saúde (OSS), quando 90% delas não tinham renovado sua titulação, enquanto Organização Social de Saúde. Os decretos de renovação foram expedidos posteriormente com efeitos retroativos.

O Governo do Estado, por sua vez, esclarece que as *“qualificações extemporâneas se deram em razão do tempo necessário para os trâmites burocráticos, já que conforme a lei, os requisitos a serem cumpridos pelas OSS implicam na juntada de vasta documentação, bem como em grande maioria necessitam de alteração dos respectivos Estatutos Sociais que dependem de aprovação dos Conselhos competentes, e realização de Assembleias”.*

Logo, entendo persistir o apontamento técnico, pelo que cabem as recomendações sugeridas pela auditoria, registradas ao final deste voto.

11. Transparência

Da análise dos apontamentos da auditoria e contrarrazões do Governo do Estado, verifico que **as situações relatadas ainda não corrigidas poderão ser sanadas pela administração estadual**, considerando tratar-se de dever constitucional ratificado pelas leis de acesso à informação federal e estadual.

Quanto às informações relativas às **Organizações Sociais e repasses financeiros a elas**, por envolver recursos públicos expressivos e fundamentais, **é mister que a aplicação seja devidamente publicizada, a fim de propiciar melhor controle social.**

Diante de todo o exposto, senhores Conselheiros, Senhor Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Senhor Procurador Geral do Estado de Pernambuco,

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;

Paulo Henrique Saraiva Câmara:

CONSIDERANDO o Relatório Técnico (doc. 66) e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco (doc. 79);

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2018 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 2018;

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 2014, 2015 e 2016 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 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 2018.

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. Quando da edição de créditos especiais, informar, na própria lei de abertura dos referidos créditos, os produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, assim como fazer referência aos objetivos estratégicos a que estejam vinculados, bem como a definição de serem prioritários ou não.
2. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam ser agregados.
3. Criar, na medida do possível, indicadores de programas que possam ser monitorados, com vistas a dar à Administração Estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos.
4. Incluir no Anexo de Riscos Fiscais os valores atualizados das prováveis perdas judiciais em questões previdenciárias do ano a que o Anexo faça referência.

5. Calcular, no Anexo de Metas Fiscais da LOA, o Resultado Nominal conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.
6. Excluir dos projetos de Lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do Anexo de Metas Fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.
7. Quando da abertura de créditos adicionais, deixar de utilizar fonte de recurso que seja diferente daquela cuja dotação se tenha anulado.
8. Quando do acompanhamento do limite para abertura de créditos suplementares, efetivada pelo Poder Executivo via decreto, após autorização na LOA pelo Poder Legislativo, considerar também os recursos oriundos de convênios e operações de créditos que foram previstos na LOA.
9. Incluir a quantificação das metas físicas, passíveis de mensuração, nas ações previstas na LOA.
10. Ao abrir créditos adicionais, contabilizar de acordo com a legislação em vigor as corretas e possíveis fontes de abertura de créditos, de modo a não mais distorcer os valores constantes do Demonstrativo de Créditos Adicionais por UG disponível no Balanço Geral do Estado.
11. 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.
12. 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 (distinguir o fato orçamentário da amortização de dívida do fato anterior, extraorçamentário, da transferência financeira entre UGs).
13. Verificar a possibilidade de incluir no Anexo de Emendas Parlamentares publicado na LOA: nome dos parlamentares que propuseram as emendas, número das subações por parlamentar, subtotal por parlamentar e valor total das emendas.
14. Adotar medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios, ao final do período definido pela Emenda Constitucional nº 99/2017, com especial cuidado ao que tange aos

novos precatórios que serão inscritos a cada exercício e passarão a compor o referido estoque.

15. Conforme o item II do Acórdão TCE nº 0938/2015, enviar à ALEPE proposta de alteração legislativa da norma contida no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, visando reintitular como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro” as quantias financeiras necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas aportadas pelo estado em complementação às receitas de contribuições previdenciárias obtidas pelo FUNAFIN, quantias essas atualmente denominadas como “Dotação Orçamentária Específica”. Excluir sua previsão em orçamento, conferindo-lhe execução extraorçamentária, de acordo com os termos da Nota Técnica CCONF/SUBSECVI/STN nº 633/2011.
16. 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).
17. Criar códigos de fontes de recursos completas (com final “99”, como exemplo) dentro das fontes reduzidas 0104, 0116, 0119, 0125, 0152, 246, 261 e demais, com vistas a identificar as desvinculações de recursos promovidas pela EC federal nº 93/2016, promovendo, na sequência, os ajustes necessários em relação às reclassificações efetuadas destas fontes para a fonte 0101 em razão da referida Emenda.
18. 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: em Pessoal e Encargos Sociais (grupo 3.1) os destinados ao pagamento de ordenados e encargos patronais dos profissionais de saúde e em Outras Despesas Correntes (grupo 3.3) o restante dos valores, independentemente de cômputo ou não em despesas de pessoal até o referido julgamento.
19. Realizar o monitoramento contínuo das metas e estratégias constantes no Plano Estadual de Educação – PEE, conforme dispõe o artigo 4º da Lei Estadual nº 15.533/2015.
20. Realizar a movimentação dos recursos advindos do salário-educação exclusivamente por conta bancária específica, conforme reza o artigo 2º, Parágrafo Único, da Lei Federal nº 9.766/1998, lei que rege o salário-educação.

21. Atentar para as orientações contidas na Resolução TC nº 161/2022, que revogou a Resolução TC nº 134/2021, no que tange à garantia de 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.
22. Observar o disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 atualizada, que trata da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, norma esta que determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (prof. CTD) não poderá ultrapassar a 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício.
23. Cumprir o piso salarial nacional para professores, inclusive para aqueles contratados por tempo determinado.
24. Atualizar o Plano Estadual de Saúde, incluindo metas quadrienais e anuais para cada indicador, de forma a facilitar o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas implantadas.
25. Republicar o RAG 2018 com os resultados definitivos de todos os indicadores.
26. Avaliar anualmente o resultado de todos os indicadores previstos no PES 2016-2019 no respectivo Relatório Anual de Gestão.
27. Padronizar os indicadores apontados nos Relatórios Anuais de Gestão para que se possa traçar comparativos anuais e medir a evolução dos resultados.
28. Justificar qualquer redução das metas estipuladas no RAG, mediante comprovação da real necessidade de alteração.
29. Aplicar, em ações e serviços públicos de saúde, os valores referentes aos Restos a Pagar cancelados ao longo de 2018, que totalizam R\$ 4.132.857,83, utilizando a modalidade 95.
30. Definir parâmetros a serem utilizados para fins de calcular o número de leitos necessários por especialidade, usando a nova metodologia definida na Portaria MS/GM nº 1.631/2015, e atualizar o Plano Estadual de Saúde 2016-2019.
31. Avaliar o número correto de leitos e equipamentos do SUS em Pernambuco, de forma a garantir que os dados apresentados no sistema CNES sejam confiáveis e retratem a realidade.

32. 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”.
33. Promover os atos necessários à implantação da segregação de massas previdenciárias, conforme sinalizado pela Lei Complementar Estadual nº 258/13, por meio de envio de projeto de lei estadual à ALEPE que defina a implementação do Plano Previdenciário FUNAPREV e estabeleça data de corte entre os servidores que integrarão este e os que integram o Plano Financeiro (FUNAFIN).
34. Enviar projeto de emenda constitucional estadual à ALEPE, no prazo definido legalmente, bem como de alterações na legislação complementar pertinente, contendo, entre medidas e premissas aplicáveis, a de segregação de massas previdenciárias, a manutenção de encargo previdenciário patronal sobre contribuições de servidores em atividade e a aplicação de alíquota extraordinária limitada ao período de transição entre os regimes financeiro e de capitalização.
35. Classificar no grupo 1 (Pessoal e Encargos) a despesa empenhada para o pagamento da jornada extra segurança - militar.
36. Caso se mantenha a opção de locação de veículos para atividades de segurança pública, classificar tal despesa no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, 3.3.90.39.26.
37. 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.
38. Registrar corretamente as transferências para as Organizações Sociais das demais áreas, subordinadas a Contratos de Gestão, na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, em observância ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição.
39. 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.

40. 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 o art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto Estadual nº 38.787/12 da Lei de Acesso à Informação.
41. Disponibilizar no Portal de Transparência todas as tomadas de contas encaminhadas à SCGE e todas as auditorias realizadas pela SCGE, com os respectivos relatórios completos.
42. Aprimorar a acessibilidade das informações no Portal de Transparência e no Portal dos Dados Abertos para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais.
43. Exigir 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 como voto.

Carlos Neves - Conselheiro do TCE-PE

Relator

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 %	27,58 %	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 %	84,02 %	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 %	2,22 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 49,00 %	47,94 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal consolidada do Governo do Estado	Lei Complementar nº 101/2000	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 60,00 %	56,82 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 200,00 %	61,10 %	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 %	2,76 %	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 %	15,32 %	Sim